

SUUNNITTELUTARVEALUEET MAANKÄYTÖN OHJAAMISEN VÄLINEENÄ

Simo Turunen

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma

Helmikuu 2013

Tampereen yliopisto

TIIVISTELMÄ

Johtamiskorkeakoulu

TURUNEN, SIMO: Suunnittelutarvealueet maankäytön ohjaamisen välineenä

Kunta- ja aluejohtamisen pro gradu -tutkielma, 96 sivua, 5 liitesivua

Helmikuu 2013

Yhdyskuntarakenteen eheyttämistä pidetään yleisesti yhtenä tärkeimmistä yhdyskuntien kehittämistavoitteista. Rakentamisen ohjaamisella pyritään hallitsemaan yhdyskuntarakenteen hajautumista. Rakentamista voidaan ohjata maankäyttö- ja rakennuslaissa ilmaistuilla rakentamisen ohjaamisen keinoilla sekä maapolitiikan avulla. Tämä tutkimus tarkastelee suunnittelutarvealueita maankäytön ohjaamisen välineenä. Tarkastelun kohteena on suunnittelutarvealueiden hyödyntäminen ohjaamisen näkökulmasta sekä suunnittelutarveratkaisujen yhdenmukaisuus maapolitiikan kanssa. Tarkastelun kohteena ovat Kangasalan, Lempäälän ja Ylöjärven kunnat, joiden avulla aihetta käsitellään. Lisäksi selvitetään seutuyhteistyön etuja suunnittelutarvealueiden rajaamisessa ja lupaperiaatteiden luomisessa.

Tutkimus on luonteeltaan aineistolähtöinen laadullinen tutkimus. Tutkimuksen pääasiallinen aineisto koostuu kuudesta asiantuntijahaastattelusta. Haastatteluiden lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään viranhaltijoille suunnattua sähköpostikyselyä seutuyhteistyöstä sekä MAL-verkoston tuottamaa kyselyä seudullisesta yhteistyöstä hajarakentamisen hallinnasta. Aineistoa on analysoitu sisällönanalyysiä käyttäen. Tutkimuksen lähtökohta on tarkastella lievealueiden rakentamisen ohjaamista.

Tutkimuksesta selvisi, että suunnittelutarvealueet toimivat lievealueilla rakentamisen ohjaavana välineenä. Suunnittelutarvealueiden rajaamiseen sekä suunnittelutarveratkaisujen periaatteisiin kaivataan kuitenkin täsmennyksiä ja johdonmukaisuutta. Vastuu maankäytön ohjaamisesta on pääosin kunnilla. Haastatteluissa selvisi, että seudullisella yhteistyöllä ja valtion roolin kasvattamisella suunnittelutarveratkaisuissa ja laajemmin hajarakentamisen hallinnassa voitaisiin saada aikaan tehokkaampia tuloksia. Lievealuerakentaminen koetaan yleisesti haasteelliseksi ja maankäytön suunnittelua haittaavaksi. Lievealueiden rakentamisen ohjaamisella nähdään olevan tärkeä rooli kuntien maapolitiikassa.

AVAINSANAT: Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, yhdyskuntarakenteen hajautuminen, maankäytön ohjaaminen, suunnittelutarvealue, suunnittelutarveratkaisu, lievealueet

Sisällys

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tekeminen	3
1.1.1 Tutkimusongelma, tavoite ja raja	3
1.1.2 Tutkimusmenetelmä	6
1.2 Aikaisemmat tutkimukset	7
1.3 Tutkimuksen kulku	8
2 AINEISTO	10
2.1 Kangasala	14
2.2 Lempäälä	16
2.3 Ylöjärvi	18
3 MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUN VAIHEITA	21
3.1 Maankäytön suunnittelu Suomessa	21
3.1.2 Puutarhakaupungista yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen	24
3.1.3 Lähiökaupunki	25
3.1.4 Kohti tiiviimpää rakentamista	27
3.1.5 Ekotehokas yhdyskunta	29
3.2 Hajarakentaminen	30
4 YHDYSKUNTARAKENTEEN KANSAINVÄLINEN TARKASTELU	32
4.1 Urban Growth Boundary – kaupunkialueen kasvun rajat	32
4.2 Green Belt – vihervyöhykeraja	33
4.3 Yhdyskuntarakenteen hajautuminen Euroopassa ja Yhdysvalloissa	36
4.4 Yhdyskuntarakenteen hajautuminen Ruotsissa ja Tanskassa Juutinrauman esimerkin perusteella	37
5 SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ MAANKÄYTÖN OHJAAMISEN NÄKÖKULMASTA	40
6 YHDYSKUNTARAKENTEEN HAJAUTUMISEN ALUEELLISET ERITYISPIIRTEET	47

6.1 Lievealueet	48
6.2 Kyläalueet.....	48
6.3 Haja-asutusalueet	49
7 RAKENTAMISEN OHJAAMINEN SUUNNITTELUTARVEALUEILLA.....	50
7.1 Suunnittelutarvealueen ohjaavan vaikutuksen toteutuminen	52
7.2 Päätöksenteko ja lupapolitiikka suunnittelutarveratkaisuissa	53
7.2.1 Lievealueiden hallinta suunnittelutarveratkaisuilla	56
7.2.2 Lievealueen ulkopuolisen rakentamisen hallinta suunnittelutarpeella	59
7.3 Maapolitiikan ja suunnittelun yhteistyö	61
7.4 Maankäytön ohjaaminen Kangasalla, Lempäälässä ja Ylöjärvellä.....	67
7.5 Yhteenvetoa	70
8 SEUTUYHTEISTYÖ SUUNNITTELUTARVEALUEIDEN MÄÄRITTÄMISESSÄ JA LUPAPOLITIIKAN PERIAATTEISSA	74
8.1 Tampereen kaupunkiseutu seutuyhteistyön esimerkkinä	77
8.2 Valtion rooli maankäytön ohjaamisessa	79
9 KESKUSTELUA YHDYSKUNTARAKENTEEN HAJAUTUMISEN HALLINNASTA.....	82
9.1 Hajautuva rakentaminen.....	82
9.2 Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen.....	85
9.3 Pohdinta tutkimuksen tuloksista ja jatkotutkimusmahdollisuuksista	87
LÄHTEET	89
LIITTEET.....	97

1 JOHDANTO

Yhdyskuntarakenteen eheyttämistä pidetään yleisesti yhtenä tärkeimmistä yhdyskuntien kehittämistavoitteista. Viime vuosina erityisesti ilmastonmuutos ja toisaalta kuntien taloudelliset haasteet ovat nostaneet eheyttämisen tärkeyttä yhä selvemmin esille (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 208/2010, 25). Suomen ympäristökeskuksessa (SYKE) yhdyskuntarakennetta tutkitaan yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmään perustuen. Tutkimuksen mukaan kolmasosa Suomen taajama-alasta on syntynyt viimeisen 25 vuoden aikana. Taajamien pinta-alan kasvu on ollut nopeampaa kuin taajamien väestönkasvu, mikä on merkinnyt taajamien keskimääräisen asukastiheyden pienenemistä. Merkittävä tekijä kehityksessä on perhekoon pieneneminen sekä asumisväljyyden kasvu. (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 208/2010, 39.)

Yhdyskuntarakenteen hajautumiseen vaikuttavia tekijöitä voidaan tarkastella myös elämäntapojen muutoksena. Autoriippuvuuden kasvu, kaupan toimipaikkojen keskittyminen suuriin yksiköihin sekä palveluiden hajautuminen pois keskustoista vaikuttavat asumispäätöksiin. Myös kuntien välinen kilpailu uusista asukkaista ja veronmaksajista on voinut lisätä hajautumista. Vaikka kansallisella tasolla tarkasteltuna suomalainen yhteiskunta tiivistyy (kaupungistuu), alueellisesti tarkasteltuna haja-asutus nähdään haasteena seutujen hallitussa maankäytön suunnittelussa. Haja-asutusalue rajataan usein yhdyskuntarakennetta tarkastelevissa tutkimuksissa asemakaava-alueen ulkopuoliseen alueeseen. Tarkempaa jaottelua on tehty myös rajaamalla haja-asutus joko taajaman lievealuerakentamiseksi, kylärakentamiseksi, rantarakentamiseksi tai tienvarsirakentamiseksi. Erityisesti taajaman lievealuerakentaminen koetaan yhdyskuntarakenteen hallinnan kannalta haasteelliseksi.

Yhdyskuntarakenteen pirstoutuminen kasvattaa autoriippuvaisuutta sekä luo haasteita suunnitelmalliselle kaavoitukselle ja infrastruktuurin luomiselle. Maankäyttö- ja rakennuslaki (jatkossa MRL) korostaa tavoitteita, joita maankäytön suunnittelulla pyritään saavuttamaan. MRL:n 5 §:ssä ilmaistaan 11 periaatetta, joihin suunnittelulla tulee pyrkiä. Pykälä käsittelee suunnittelua niin sosiaalisen, kulttuurisen, taloudellisen, ympäristöllisen kuin infran

näkökulmasta. MRL:ssa rakentamisen ohjaamisessa korostuvat seuraavat tavoitteet: Rakentamisen ohjauksen tavoitteena on edistää 1) hyvän ja käyttäjien tarpeita palvelevan, terveellisen, turvallisen ja viihtyisän sekä sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaansaamista; 2) rakentamista, joka perustuu elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin ja taloudellisiin, sosiaalisesti ja ekologisesti toimiviin sekä kulttuuriarvoja luoviin ja säilyttäviin ratkaisuihin sekä 3) rakennetun ympäristön ja rakennuskannan suunnitelmallista ja jatkuvaa hoitoa ja kunnossapitoa (MRL 12 §).

Vastuu lain toteutumisesta kuuluu pääosin kunnille ja harkintavalta lain toteutumiselle laajeni uuden lain myötä. Tämä lisää tapauskohtaisuutta ja kuntakohtaisuutta. Kunnat pyrkivät siis lain asettamin määräyksiin sekä maapolitiikan keinoin luomaan yhdyskuntarakenteen, joka on toimiva niin ilmastopoliittisesti, kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti kuin kunnallistalouden näkökulmasta katsottuna. Tähän on kunnille annettu työvälineet, joilla tavoitteisiin on tarkoitus päästä. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on hyvin ajankohtainen aihe kaupunkisuunnittelussa. Sen vahva kytkös niin ilmastopoliikkaan kuin kuntatalouteen korostaa maankäytön järkevää suunnittelua kuntakentällä. Tämä tutkimus pyrkii selvittämään kunnille annettujen ohjauskeinojen toteutumista asemakaava-alueen ulkopuoliseen rakentamiseen käytännössä, keskittymällä suunnittelutarvealueiden hyödyntämiseen yhtenä ohjauskeinoista. Tarkastelu keskittyy hajarakentamiseen, joka rajataan tässä tutkimuksessa taajamien lievealuerakentamiseen.

1.1 Tutkimuksen tekeminen

1.1.1 Tutkimusongelma, tavoite ja raja

Tutkimus lähestyy aihetta tarkastelemalla kunnan ohjauskeinoja maankäytön suunnittelussa. Tarkastelu keskittyy suunnittelutarvealueiden hyödyntämiseen yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä, mikä on yksi kunnan ohjauskeinoista. Tutkimus pyrkii selvittämään, miten kyseinen ohjauskeino toimii käytännössä. Suunnittelutarvealue on suhteellisen uusi termi maankäytön suunnittelussa. Se luotiin maankäyttö- ja rakennuslakiin vuonna 1999, ja se käsittää laajemmassa mielessä entisessä rakennuslaissa ilmenneen taaja-asutuksen käsitteen. Taaja-asutuksen lisäksi suunnittelutarvealue voi käsittää haja-asutusalueita (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 102).

Lainsäädännön kautta tapahtuvassa maankäytön ohjaamisessa suunnittelutarpeen hyödyntämisessä kuntien käytäntöjen välillä on eroja. Lisäksi maapolitiikka kytkeytyy suunnittelutarpeen käyttämiseen maankäytön ohjaamisen näkökulmasta. Maankäyttö- ja rakennuslain 16 § ilmaisee suunnittelutarvealueen seuraavasti:

Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen.

Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa.

Kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi myös alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella

maankäyttöä. Yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen määräys alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan. (MRL 16 §).

Tämä tutkimus keskittyy siis MRL 16 § pykälään, jossa esitetään sekä lain nojalla osoitetut suunnittelutarvealueet sekä MRL 16.3 §:n mukaan kunnan mahdollisuus osoittaa alue suunnittelutarvealueeksi odotettavissa olevan yhdyskuntakehityksen vuoksi. Lisäksi tarkastellaan MRL 137 §:n toteutumista suunnittelutarveratkaisuissa. Kyseinen lakipykälä käsittelee rakennusluparatkaisujen oikeudellisia perusteita suunnittelutarvealueilla.

Tutkimuksessa pyritään selvittämään hajarakentamisen ohjaamisen mahdollisuus suunnittelutarpeen avulla. Suunnittelutarve määräytyy sekä lain nojalla tietyin ehdoin että kunnan keinona ohjata maankäyttöä. Suunnittelutarveratkaisuissa lupien myöntäminen on pääosin kuntien vastuulla. Tutkimus pyrkii selvittämään lupien myöntämisen periaatteita. Lisäksi tutkimuksessa selvitetään suunnittelutarpeen seudullista ulottuvuutta ja pyritään selvittämään kuntien yhteistyömahdollisuuksia suunnittelutarvealueiden rajaamisessa ja suunnittelutarveratkaisujen periaatteiden yhtenäistämässä.

Aihetta voitaisiin tutkia laajemminkin ottamalla tarkasteluun kaikki maankäytön ohjauksen keinot asemakaava-alueen ulkopuoleisessa rakentamisessa. Tässä tutkimuksessa suunnittelutarvealuetta tutkitaan kuitenkin ohjausvälineenä. On perusteltua keskittyä suunnittelutarvealueisiin ohjaamisen näkökulmasta, koska siinä *kunnille on annettu vahva vaikutusmahdollisuus*. Suunnittelutarpeen muodostumiseen liittyy vahvasti myös *poliittinen näkökulma*, joten aiheen käsittely voidaan nostaa laajempaan merkitykseen.

Tutkimus lähestyy aihetta esittelemällä seuraavat tutkimuskysymykset:

- *Missä määrin suunnittelutarvealueita käytetään maankäytön ohjauksen välineenä?*

Suunnittelutarvealueet kattavat lain mukaan osoitettavat alueet, jotka täyttävät suunnittelutarpeen periaatteet. Suunnittelutarvealueiden luonteeseen kuuluu myös

kunnille myönnetty oikeus osoittaa alueita suunnittelutarvealueiksi odotettavissa olevan yhdyskuntakehityksen vuoksi. Tällä kunnille myönnetyllä harkintavallalla on tarkoitus parantaa maankäytön ohjausta. Kun kunta päättää suunnittelutarvealueesta, tulisi samalla esittää alueen suunnittelun toteutus. Tutkimuskysymys pyrkii selvittämään, kuinka suunnittelutarvealueet toimivat ohjauksen välineenä ja onko suunnittelutarvealueiden voimassaolon aikana (10 vuotta) aloitettu alueen tarkoituksenmukainen suunnittelu ja kehitys, vai onko suunnittelutarvealue synonyymi ”suunnittelurauha-alueelle”.

- *Millä perusteilla suunnittelutarveratkaisuja myönnetään?*

Suunnittelutarvealueelle rakentaminen edellyttää pääsääntöisesti asemakaavaa. Myös erityinen lupaharkinta (suunnittelutarveratkaisu) voi tulla kysymykseen, mikäli rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle, alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä yhdyskuntakehitykselle ja on ympäristöllisesti sopivaa. Kasvupainealueet kuuluvat jo MRL 16.1 §:n mukaan suunnittelutarvealueiksi. Tällöin suunnittelutarveratkaisulla on tärkeä rooli alueen suunnitelmallisen kehittämisen kannalta. Kuntien rooli on suuri laajennetun lupaharkinnan myöntämisessä, ja kunta voi valita joko tiukemman tai löysemmän linjan suunnittelutarveratkaisuihin. Tutkimuskysymys pyrkii selvittämään, toteuttaako suunnittelutarveratkaisujen myöntäminen suunnittelutarvealueiden tavoitteita. Toisin sanoen, kuinka paljon suunnittelutarveratkaisuja myönnettäessä otetaan huomioon yhdyskuntakehitys ja kaavoituksen kokonaiskuva?

- *Mitä seutuyhteistyö merkitsee suunnittelutarvealueiden rajaamisessa ja suunnittelutarveratkaisujen periaatteissa?*

Tampereen kaupunkiseudulla maankäytön ohjausta pyritään kehittämään seutuyhteistyöllä. Myös muissa kaupunkiseuduissa paine seutuyhteistyölle on kasvanut. Tutkimuskysymys pyrkii tarkastelemaan, nähdäänkö kuntarajat ylittävällä toiminnalla maankäytön ohjaamisessa etuja.

Tutkimus pyrkii tarkastelemaan MRL 16 §:n ja MRL 137 §:n toteutumista käytännössä. Vaikka tutkielma käsittelee maankäyttö- ja rakennuslain pykälien toteutumista, tavoitteena ei ole tarkastella aihetta oikeustieteellisestä näkökulmasta. Tutkimus käsittelee aihetta yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen lähtökodista keskittyen lainsäädännön ja politiikan vuoropuheluun. Pyrkimyksenä on tuoda esille lainsäädännön kautta myönnetty kuntien vahva rooli maankäytön ohjauksessa ja sen toteutuminen.

1.1.2 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmänä toimii laadullinen tapaustutkimus. Tapaustutkimus on laaja käsite, ja tässä tutkimuksessa tapaukset (case) heijastavat enemmänkin tutkittavaa ilmiötä sen sijaan, että pyritäisiin nostamaan tapausten erityisyys esille. Tarkasteltaessa kunnan käyttämiä ohjauskeinoja, ei voida tehdä suoranaisia yleistyksiä kuntien välillä. Maankäytön ohjauksessa korostuvat alueen erityispiirteet ja tapauskohtaisuus. Tapaustutkimuksen periaatteiden mukaisesti pyritään saamaan käsitys ohjauskeinojen käytöstä case-esimerkeiksi valittujen kuntien osalta. Tapaustutkimuksessa ei ole kuitenkaan kyse pelkästään jonkin tapahtuman kulusta tai ilmiön kuvailusta, vaan tapauksen valinta sisältää mielenkiinnon jotain tiettyä jännitettä kohtaan. Tutkimuksessa erotetaan myös toisistaan tapaus ja tutkimuksen kohde. (Laine ym. 2007, 10.) Tässä tutkimuksessa tapauksiksi on valittu Kangasalan, Lempäälän ja Ylöjärven kaupungit, joiden toimijoita haastatteleamalla on etsitty vastauksia tutkimuksen kohteeseen eli suunnittelutarvealueen hyödyntämiseen maankäytön ohjauskeinona.

Maankäytön suunnittelussa kuntien oma päätösvalta ja paikalliset olosuhteet vaikuttavat merkittävästi yhdyskuntarakenteen muodostumiseen. Tutkimuskohteen paikallisuuden vuoksi on perusteltua tutkia aihetta tapaustutkimuksen menetelmää hyödyntäen. Esimerkiksi Häkli (2002, 119–120) on esittänyt, että suunnittelututkimuksessa tutkijan tulisi tutkia suunnittelua paikallisesti ja tapauskohtaisesti, jolloin on mahdollista tarkastella, mitä suunnittelussa oikeasti tapahtuu. Tällöin haasteena on tietenkin tunnistaa tilanteen erityisyys, historia ja dynamiikka

sekä kyetä perustamaan tilanteessa pätevä tieto ja toiminta näille lähtökohdille yleisen ohjeen sijaan (Häkli 2002, 119–120).

Aineistolähtöisessä tapaustutkimuksessa liikutaan yleensä induktiivisesti yksityisestä yleiseen, koska tutkimuskohteena on uudenlainen ilmiö ainutkertaisessa ympäristössä. Tästä syystä suhde teoriaan voi tutkimuksen alkuvaiheessa olla epäselvä ja sopiva teoreettinen näkökulma löytyy vasta tutkimuksen edetessä. (Laine ym. 2007, 29.) Tässä tutkimuksessa ei niinkään puhuta uudesta ilmiöstä vaan tarkastellaan suunnittelutarvealueen käyttöä ohjausvälineenä. Uudenlaiseksi tilanteen tekee se, että käsite on ollut käytössä vasta suhteellisen vähän aikaa. Tapaustutkimus on siis esitys tutkittavasta kohteesta, joka voi olla yksilö, yhteisö organisaatio, kaupunki, valtio, sivilisaatio tai tapahtumakulku. Lähtökohtana on *kerätä mahdollisimman monipuolinen aineisto* ja kuvata tutkimuksen kohde perusteellisesti (Laine ym. 2007, 10). Tässä tutkimuksessa ilmiön (maankäytön ohjaus) perusteellinen kuvaus toteutuu, mutta tapaukset heijastavat ainoastaan ilmiön toteutumista käytännössä. Tämän vuoksi Esimerkkikunnat eivät ole esiteltyinä muilta osin, kuin maapolitiikan näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa voitaisiinkin puhua myös tutkittavan ilmiön toteutumisesta esimerkkitapauksissa.

Periaatteessa on kaksi tapaa aloittaa tapaustutkimus. Yhtäältä voidaan lähteä liikkeelle kiinnostavasta tapauksesta ja pohtia, mitkä käsitteet sopivat sen analysointiin ja mistä tapaus kertoo eli mikä on tutkimuksen kohde. Toisaalta tutkimuksen kohde voi olla jo selvillä. Tällöin etsitään tapaus, jossa päästään käyttämään ja kehittämään tiettyjä käsitteitä. Käytännössä tapaustutkimus on useimmiten jotain näiden kahden ääripään väliltä. Tapaus vaikuttaa käsitteiden valintaan, ja käsitteet vaikuttavat tapaukseen. (Laine ym. 2007, 11.) Tässä tutkimuksessa tapaustutkimus toteutuu näiden kahden ääripään väliltä. Lähtökohtana on tarkastella suunnittelutarvealueiden hyödyntämistä, mutta toisaalta tapaukset on valittu niiden erityispiirteiden vuoksi.

1.2 Aikaisemmat tutkimukset

Kunnan maankäytön suunnittelusta ja ohjauksesta on tehty aiemmin tutkimuksia lähinnä raporttien muodossa (mm. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuutarkastuskertomus

208/2010 ja kuntatalous ja yhdyskuntarakenne 2008, ympäristöministeriö). Rakennuspaikkaoikeudesta ja rakentamisen sääntelystä Antero Kortesmaa on tehnyt opinnäytetyön maanmittaustekniikan koulutusohjelmassa. Työ käsittelee laajasti rakennusoikeutta pureutumatta tarkemmin tiettyihin teemoihin. Maankäytön suunnittelusta, rakentamisesta ja kaavoituksesta on tehty tutkielmia, mutta suunnittelutarvealue maankäytön ohjaamien välineenä ei ole liiemmin tullut erillisenä esille tutkielmissa. Tolvanen (2004) on käsitellyt suunnittelutarvealuetta omassa pro gradu -tutkielmassaan. Hän käsittelee aihetta oikeustieteellisestä näkökulmasta esittäen mm. oikeustapauksia koskien suunnittelutarvealueita.

Yleisesti voidaan todeta, että suunnittelutarvealueen tarkastelu ohjauskeinona on ollut vähäistä tutkielmasella. Tämä voi johtua siitä, että suunnittelutarvealueen käytöllä on vasta lyhyt historia, jolloin kokemuksia sen hyödyntämisestä ei ole karttunut kovin runsaasti. Käsitteen tulkinnanvaraisuuden vuoksi aihetta on mielekästä tarkastella omana tutkimuksena. Tutkimus keskittyy tarkastelemaan asemakaava-alueen ulkopuolelle rakennettavan rakennuskannan ohjaamista kunnan näkökulmasta. Tarkastelussa eivät ole intressit, miksi asukkaat haluavat muuttaa haja-asutusalueelle.

1.3 Tutkimuksen kulku

Seuraavassa luvussa esitellään tutkimukseen valittu aineisto ja perustelut aineiston valinnalle. Luvussa kaksi tarkastellaan maapoliittisten strategioiden sekä karttaesityksien kautta valittujen kuntien taustoja. Tutkimuksessa ei tarkastella tarkemmin valittujen kuntien historiaa, vaan keskitytään erityispiirteiden tutkimiseen maapoliittisista lähtökohdista. Kuntien tarkempi historiallinen katsaus voisi luoda syvyyttä tutkimukseen ja hajautumiskehityksen syiden tunnistamiseen kyseisissä kunnissa.

Luvussa kolme käsitellään maankäytön ohjaamista Suomessa. Historiallinen tarkastelu rajataan tässä tutkimuksessa tarkastelemaan maankäytön suunnittelua Suomen kaupungistumisvaiheeseen. Luvussa neljä tarkastellaan yleispiirteisesti kansainvälistä tilannetta

yhdyskuntarakenteen hajautumisen lähtökohdista. Tarkastelussa eivät ole kaikki kansainväliset ilmiöt, vaan esiin on nostettu muutamia esimerkkejä kansainvälisestä keskustelusta.

Luvussa viisi esitellään maankäytön ohjaamisen näkökulmasta Suomessa käytössä olevat ohjausvälineet ja luodaan katsaus suunnittelujärjestelmään. Luvussa kuusi käsitellään hajautumisen kannalta olennaiset aluerajaukset sekä tarkastellaan käsitteiden määrittelyä.

Luvussa seitsemän tarkastellaan taustamateriaalin sekä haastatteluaineiston avulla suunnittelutarvealueiden hyödyntämistä ohjausvälineenä. Tarkastelu ulotetaan luvussa kahdeksan käsittämään myös seutuyhteistyön mahdollisuutta maankäytön ohjaamisessa. Luvussa yhdeksän tarkastellaan aihetta kokonaisuutena.

Tutkimuksen rakenne koostuu luvusta seitsemän lähtien teorian ja aineiston vuoropuheluna. Pyrkimyksenä on yhdistää taustamateriaali ja aineisto käsiteltäväksi teemoittain. Luvun seitsemän lopussa luodaan yhteenvetoa tutkimukseen valittujen kuntien tilanteesta tiettyjen teemojen sisällä.

2 AINEISTO

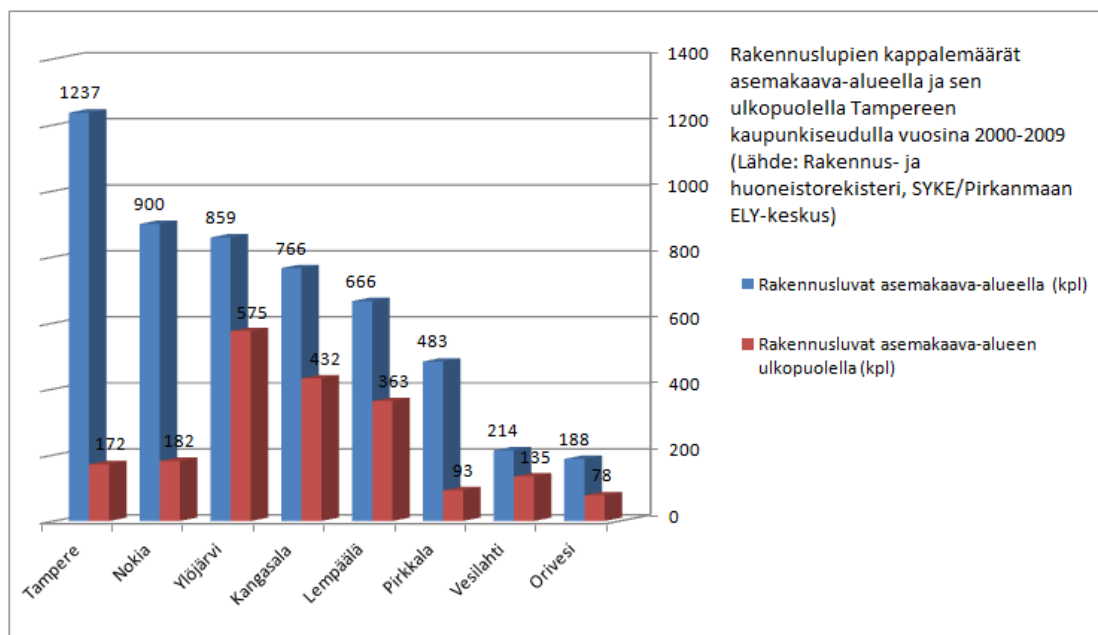
Tutkimus pyrkii selvittämään tutkimuskysymyksissä esitettyjä aiheita tapaustutkimuksen periaatteiden mukaisesti. Aiheen taustaselvityksen lisäksi tutkimuksessa käytetään haastatteluita (6 kpl), jotka on koottu Tampereen kaupunkiseudun kuntien, Kangasalan, Lempäälän ja Ylöjärven maankäytön suunnittelusta vastaavilta viranhaltijoilta ja luottamushenkilöiltä. Tutkimuksessa on käytetty yleiskielistä litterointia, jossa ilmaisut on muutettu kieliopiltaan oikeiksi ja murreilmaisut on korjattu yleiskielelle. Lisäksi äännähdyksiä ei ole litteroitu. Haastateltavien valinnassa on kiinnitetty huomiota haastateltavien asemaan maankäytön suunnitteluun liittyen. Kunnista on haastateltu sekä viranhaltijaa että luottamushenkilöä. Tällöin saadaan sekä tekninen että poliittinen näkemys suunnittelutarvealueiden hyödyntämiseen maankäytön ohjaamisen välineenä.

Haastatteluiden lisäksi tutkimuksessa käytetään MAL-verkoston toteuttaman seudullisen hajakenttämistä koskevan kyselyn tuloksia vuodelta 2011. Kyselyssä selvitetään lievealuekenttämisen ohjaamista, suunnittelutarvealueiden käyttämisestä ohjaamisen välineenä sekä seudullisia periaatteita. Kyselyyn vastasivat kaupunkien maankäytöstä vastaavat viranhaltijat.

Haastatteluiden ja MAL-verkoston keräämän materiaalin lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään sähköpostikyselyitä, joissa pyrittiin selvittämään seudullisen yhteistyön toteutumista alueiden rajaamisessa ja lupien periaatteiden yhtenäistämässä. Sähköpostikyselyn tarkemmat tiedot ovat tutkimuksen liitetiedostoissa. Kysely lähetettiin 15:lle kaupunkiseudun maankäytöstä vastaavalle viranhaltijalle. Siihen vastasi kahdeksan henkilöä. Lisäksi seutuyhteistyön kansallista tilannetta selvitettiin sähköpostikyselyllä kuntaliittoon sekä ympäristöministeriöön. Tutkimuksessa käytetään Pirkanmaan ELY-keskuksen rakennuslupien sijoittumisesta kaava-alueen ulkopuolelle tuottamia karttoja, jotka toimivat tukena aiheen käsittelyssä. Kyseiset kartat ovat toimineet innoittajana tämän tutkimuksen tekemiselle. Olin itse osallistumassa kyseisten karttojen sekä rakennuslupadiagrammien toteutukseen vuonna 2011 Pirkanmaan ELY-keskuksessa.

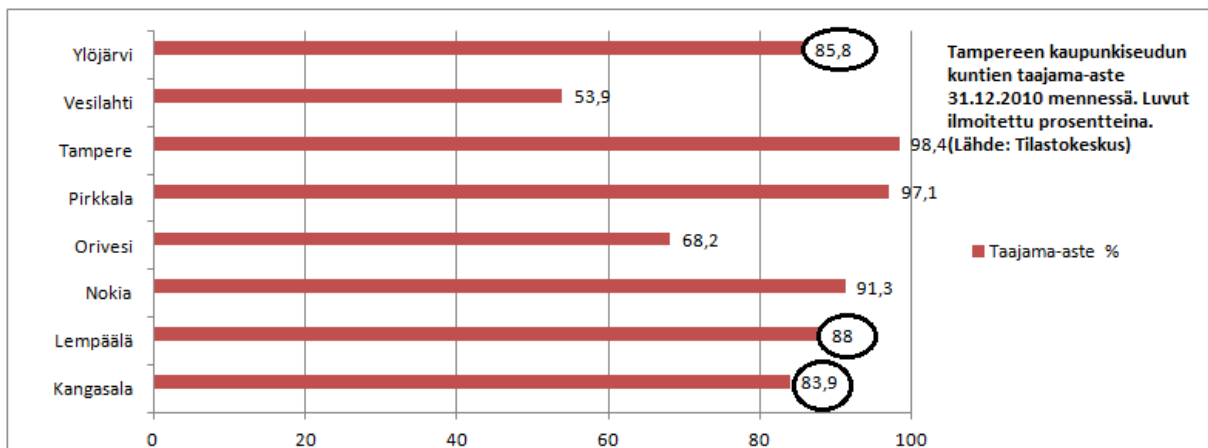
Tutkimukseen valitut kunnat sijaitsevat Tampereen kaupunkiseudulla. Tampereen kaupunkiseutu koostuu kahdeksasta kunnasta (Tampere ja sen ympäryskunnat). Alue on väestöltään kasvavaa aluetta, joten asumisen paine on suurta Tampereella ja sen ympäryskunnissa. Väkiluvultaan tutkimukseen valitut kunnat muistuttavat paljon toisiaan (20 000–30 000 asukasta).

Kangasala, Lempäälä ja Ylöjärvi ovat pientalorakentamiseen keskittyneitä kuntia Tampereen kaupunkiseudulla. Kunnille ominaista on myös *Tampereen kaupunkiseututasolla vertailtaessa* suhteellisen suuri asemakaava-alueen ulkopuolinen rakentaminen. On mielekästä valita kyseistä tutkimusta varten kunnat, joiden *kasvupaine suuntautuu kaava-alueiden ulkopuolelle*. Tällöin maankäytön ohjauskeinojen käyttö ja maankäytön hajautumista koskeva keskustelu on ajankohtainen kyseisissä kunnissa. Oheinen kuva osoittaa pientalojen rakennuslupien myöntämisen kaava-alueella ja sen ulkopuolella. Kuva kertoo toisaalta Kangasalan, Lempäälän ja Ylöjärven pientalovaltaisuudesta, ja toisaalta siitä, että huomattava osa pientalojen rakennusluvista suuntautuu kaava-alueen ulkopuolelle.



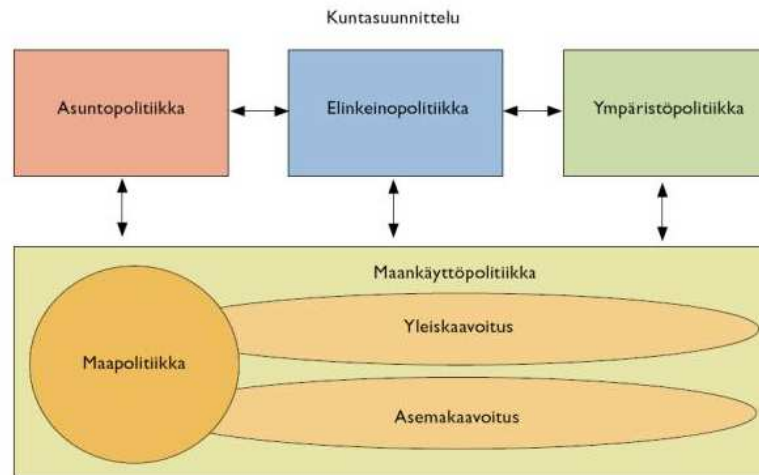
Kuva 1. Rakennuslupien kappalemäärät asemakaava-alueella ja sen ulkopuolella Tampereen kaupunkiseudulla. Lähde: ELY-keskuksen rakennuslupaselvitys).

Kolme valittua kuntaa ovat Tampereen kaupunkiseudulla taajama-asteella mitattaessa hyvin lähellä toisiaan. Vesilahti ja Orivesi ovat vielä maaseutumaisempia kuntia, mutta niiden väkiluku on huomattavasti pienempi vertailtaessa kaupunkiseudun muihin kuntiin. Oheinen kuva osoittaa taajama-asteen kaupunkiseudulla tilastokeskuksen tietojen perusteella.



Kuva 2. Taajama-aste Tampereen kaupunkiseudulla (tilastokeskus 31.12.2010 tietojen perusteella.).

Seuraavissa alaluvuissa tuodaan esille tähän tutkimukseen valittujen kuntien erityispiirteitä *maapolitiikan näkökulmasta*. Kuntien maapoliittiset ohjelmat määrittelevät maapoliittiset tavoitteet ja periaatteet ja ne laativat kunnanvaltuusto. Kunnan maapolitiikka yhdessä yleiskaavoituksen ja muun alueiden käytön yleispiirteisen suunnittelun kanssa on osa kunnan strategista kehittämistä. Maapolitiikka osana kunnan maankäyttöpolitiikkaa on tiiviisti kytketty kunnan asunto-, elinkeino- ja ympäristöpolitiikkaan. Maapolitiikan avulla luodaan edellytykset yhdyskuntarakenteen järjestelmälliselle kehittämiselle sekä varmistetaan kaavojen toteutuminen suunnitellusti. Maapoliittisen ohjelman tekeminen ei perustu lakiin (MRL).



Kuva 3. Maapolitiikan asema osana kunnan strategisen suunnittelun ja kehittämisen kokonaisuutta. Lähde: Suomen kuntaliitto, Matti Holopainen

Maapolitiikka ja yleiskaavoitus ovat strategisen suunnittelun välineitä, jotka saavat tavoitteensa osin kuntasuunnittelusta. Maapolitiikan, yleiskaavoituksen, asunto- ja elinkeinopolitiikan sekä muun kuntasuunnittelun vuorovaikutuksella varmistetaan kunnan strategisen suunnittelun onnistuminen. (Tampereen kaupunkiseudun katsaus kuntien maapolitiikkaan 20.11.2011, 2.)

Maapolitiikka	Kangasala	Lempäälä	Nokia	Orivesi	Pirkkala	Tampere	Vesilahti	Ylöjärvi
maapoliittiset ohjelmat pvm	kv 8.3.2010	3.11.2004	kv 21.3.2005	ei ole	hyväksytty tammikuussa 2012	maapoliittinen tilannekatsaus ja periaatteet SUJA 14.5.2012	käytössä kaavamaksut, ohjelma valmistuu tammikuussa 2012	kv 15.6.2006
vapaaehtoinen maakauppa käytössä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä
maankäytösopimukset 1) ensimmäisen asemakaavan yhteydessä 2) asemakaavamuutoksissa	1)ei 2)kyllä	1)kyllä 2)kyllä	1) kyllä 2) kyllä	1) ei 2) kyllä	tapauskoh- taisesti	1)ei 2)kyllä		1)ei 2)kyllä
lunastuksia v. 2000 jälkeen, 1) maapoliittiset lunastukset (raakamaa) 2) muut lunastukset	1) kyllä 2) kyllä	1)ei 2)ei	1) ei 2) kyllä	1)ei 2)kyllä	kyllä	1) ei 2) kyllä		1)kyllä 2)kyllä
etuosto-oikeuden käyttö v. 2000 jälkeen, kpl	28 kpl	käytetty 2000-luvulla kerran (2003)	kyllä, 2 kpl	kyllä	kyllä	kyllä	ei	1 kpl
korotettu kiinteistövero käytössä	v:sta 2009 alkaen	kyllä	kyllä	kyllä	ei	tavoitteeksi 2013	ei	kyllä
rakentamiskehotukset v. 2000 jälkeen	ei ole annettu	ei	ei	ei	ei	ei (viimeksi 1990-luvulla)	ei	ei

Taulukko 1. Kuntien käyttämät maapoliittiset välineet Tampereen kaupunkiseudulla. (Tampereen kaupunkiseudun katsaus kuntien maapolitiikkaan 20.11.2011, 6)

Tampereen kaupunkiseudulla maapoliittinen ohjelma on pääosin kunnilla käytössä. Kuntien rooli tonttitarjonnassa vaihtelee merkittävästi kaupunkiseudun kunnissa. Kuntien luovuttamien tonttien osuus on Lempäälässä 25 prosenttia ja Ylöjärvellä 90 prosenttia kaikista asuintontinluovutuksista, toisissa kunnissa prosentit sijoittuvat tälle välille. (Tampereen kaupunkiseudun katsaus kuntien maapolitiikkaan 20.11.2011, 5.) Tonttitarjonnalla pystytään ja pyritään ohjaamaan rakentamista.

2.1 Kangasala

Kangasalan maapoliittisen ohjelman (2010) keskeisenä tavoitteena on asemakaavoituksen ohjaaminen kunnan omistamalle maalle. Kunnalla on tällöin parhaat mahdollisuudet rakentamisen ohjaamiseen ja sääntelyyn kunnan palvelutuotannon mukaisesti. Kysynnän vaihtelusta riippuen omakotitontteja pyritään luovuttamaan vuosittain n.25 kpl. Kunnan maapoliittiset tavoitteet ovat:

- *yleiskaavassa määritellyn hyvän ja tavoitteellisen yhdyskuntarakenteen turvaaminen*
- *kohtuuhintaisen rakennusmaan tarjonnan turvaaminen*
- *maanomistajien yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen*

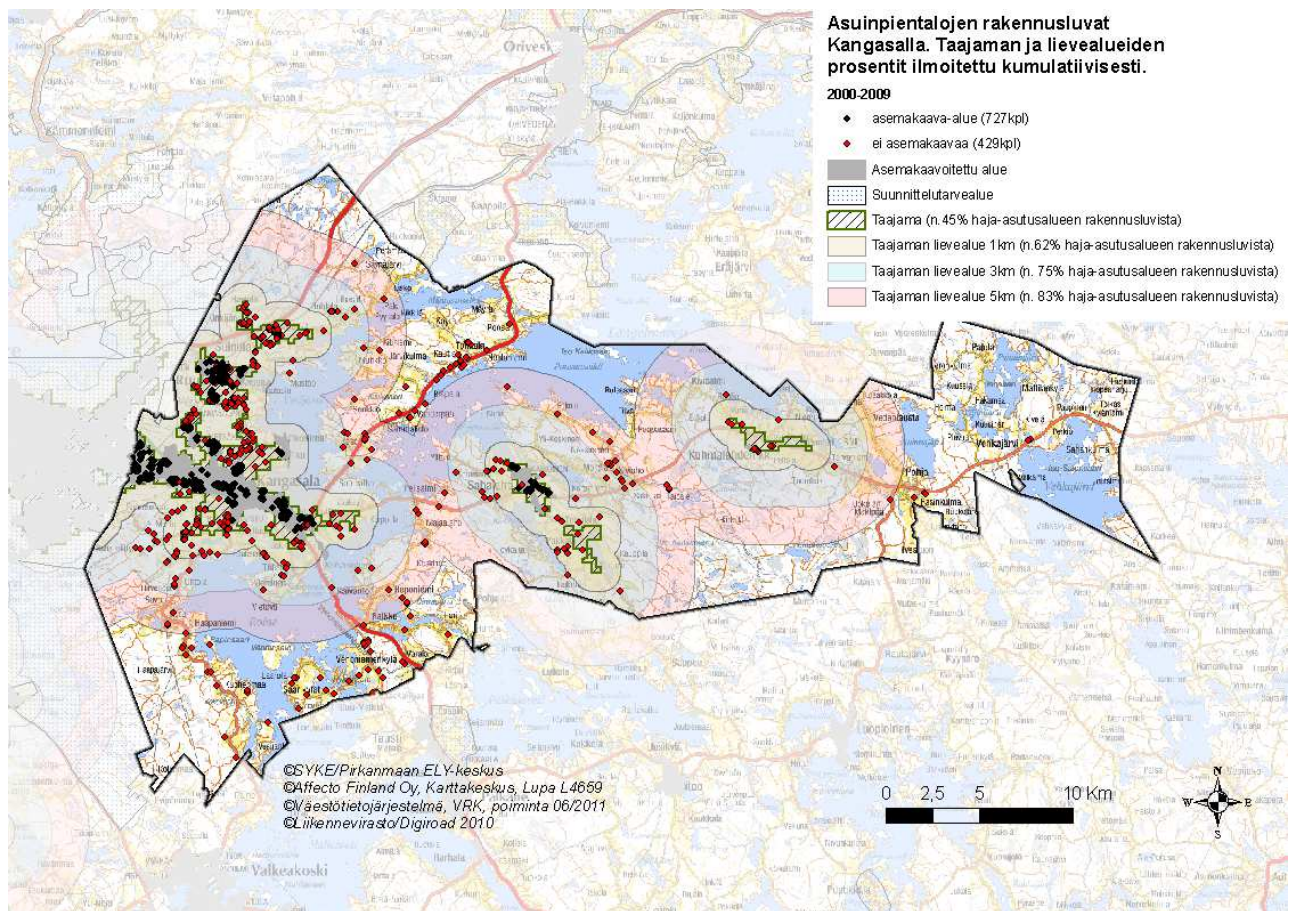
Kangasalan kunnan maapolitiikan tavoitteena on turvata kaavoituksessa osoitettavien alueiden saaminen käyttöön oikeaan aikaan kohtuullisella hinnalla. Kunnan maanluovutuksen tavoitteena on monipuolisten ja kohtuuhintaisten tonttien luovuttaminen rakentamiseen ja kunnan suunnitelmallinen kehittäminen.

Kangasalan kunnan kehittämistavoitteita ovat tonttipolitiikan kannalta mm.:

- yhdyskuntarakenteen eheyttäminen
- sosiaalisesti monipuolisten asuntoalueiden muodostaminen

- asutuksen ja työpaikkojen integrointi asuntorakentamiseen ja työpaikkarakentamiseen osoitettujen tonttien jatkuva ja riittävä tuottaminen

Kangasalan viimeisin maapoliittinen ohjelma on tehty vuonna 2010. Edellinen maapoliittinen ohjelma valmistui vuonna 2004. Näiden kahden ohjelman erona voidaan nähdä se, että yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on nostettu selkeämmin esille uudemmassa maapoliittisessa ohjelmassa.



Kuva 4. Asuinpienalojen rakennusluvut Kangasalla. (Pirkanmaan ELY-keskus, 2011.)

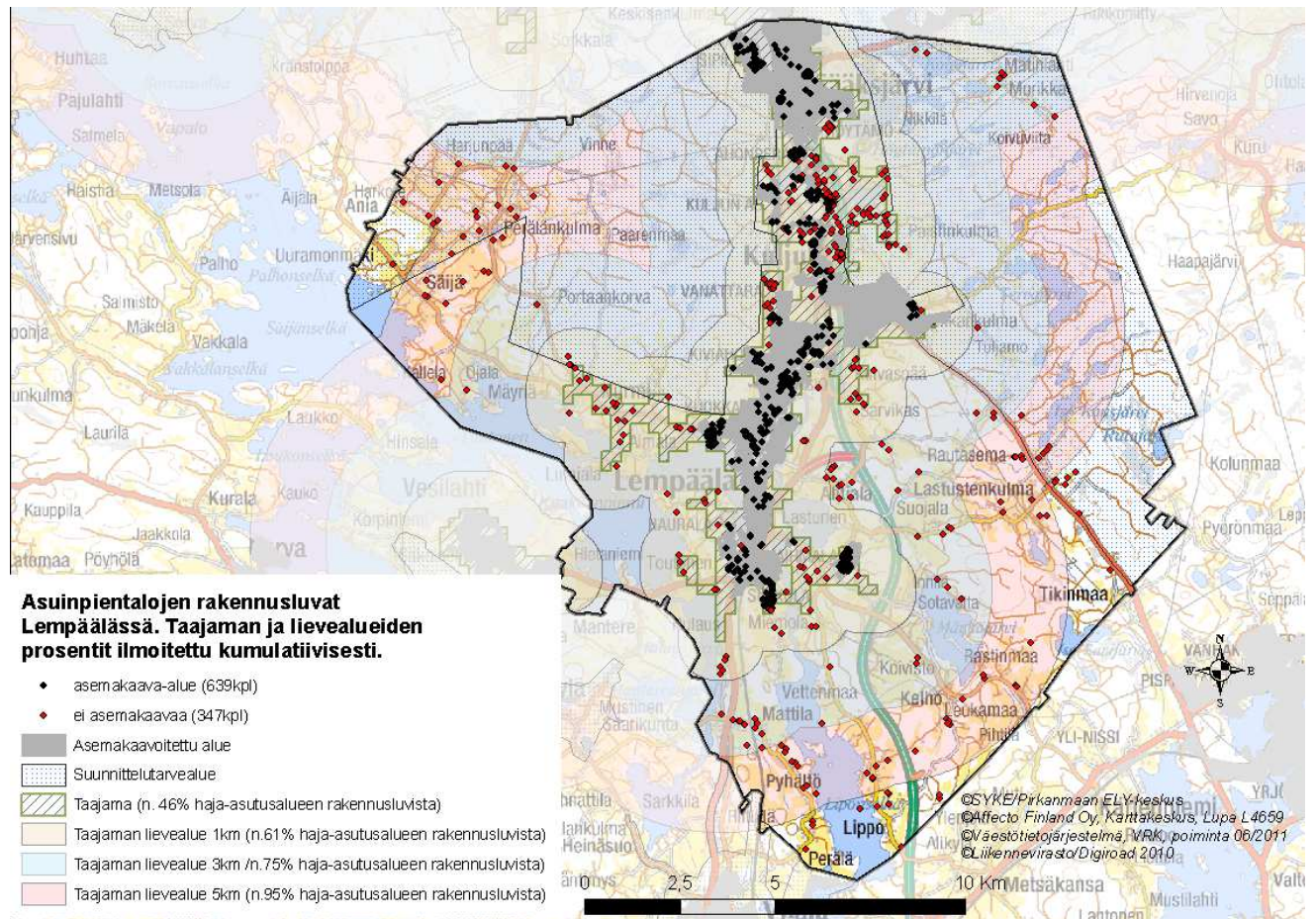
Yllä oleva kartta esittää myönnettyjen rakennuslupien sijoittumisen Kangasalla vuodesta 2000 vuoteen 2009. Rakennuslupien sijoittuminen taajaman lievealueille on samankaltaista kuin myöhemmin tarkasteltavalla Ylöjärvellä. Lievealueille (1–5km) on sijoittunut haja-asutusalueille myönnettyistä rakennusluvista yhteensä noin 83 prosenttia. Rakennusluvut ovat painottuneet

kunnan länsiosaan, Tampereen rajan tuntumaan. On myös huomioitavaa, että verrattuna Ylöjärveen, Kangasalan kunnassa aivan taajaman viereen, yhden kilometrin etäisyydelle taajamasta myönnettyjen rakennuslupien osuus on 62 prosenttia, kun se on Ylöjärvellä 72 prosenttia. Lievealueille on myönnetty suhteellisen paljon rakennuslupia, lievealuerajauksen ollessa 3–5km.

2.2 Lempäälä

Lempäälässä ei ole maapoliittista ohjelmaa, mutta maanhankinta-asiakirja on toiminut käytännössä maapoliittisena ohjelmana (Maanhankinta-asiakirja 3.11.2004) (Tampereen kaupunkiseudun katsaus kuntien maapolitiikkaan 20.11.2011, 2).

Lempäälässä vapaaehtoisen kaupan katsotaan olevan ensisijainen maanhankinnan työväline, mutta myös muita välineitä on käytössä maanhankinnan osalta. Lempäälässä rakentaminen tapahtuu *pääosin* kunnan omistamille maille. (Tampereen kaupunkiseudun katsaus kuntien maapolitiikkaan 20.11.2011, 2.)



Kuva 5. Asuinpienalojen rakennusluvut Lempäälässä. (Pirkanmaan ELY-keskus, 2011.)

Yllä oleva karttakuva esittää myönnettyjen rakennuslupien sijoittumisen kuntakartalle. Lempäälässä suunnittelutarvealueeksi rajatut alueet ovat kartan mukaan ohjanneet myönnettyjen lupien sijoittumista selvästi. Taajaman lievealueille (1–5km) on myönnetty 95 prosenttia kaikista haja-asutusalueen myönnettyistä rakennusluvista. Lempäälän yhdyskuntarakenne muistuttaa nauhamaista taajamaa rakentuen pohjoisesta etelään sijoittuvana taajama-alueena. Suunnittelutarvealueet on osoitettu nauhataajaman reunoille, jolloin rakennuslupien sijoittuminen on pysynyt suhteellisen hyvin Lempäälän pohjoisosissa tiiviinä. Kartassa esitetyn kymmenen

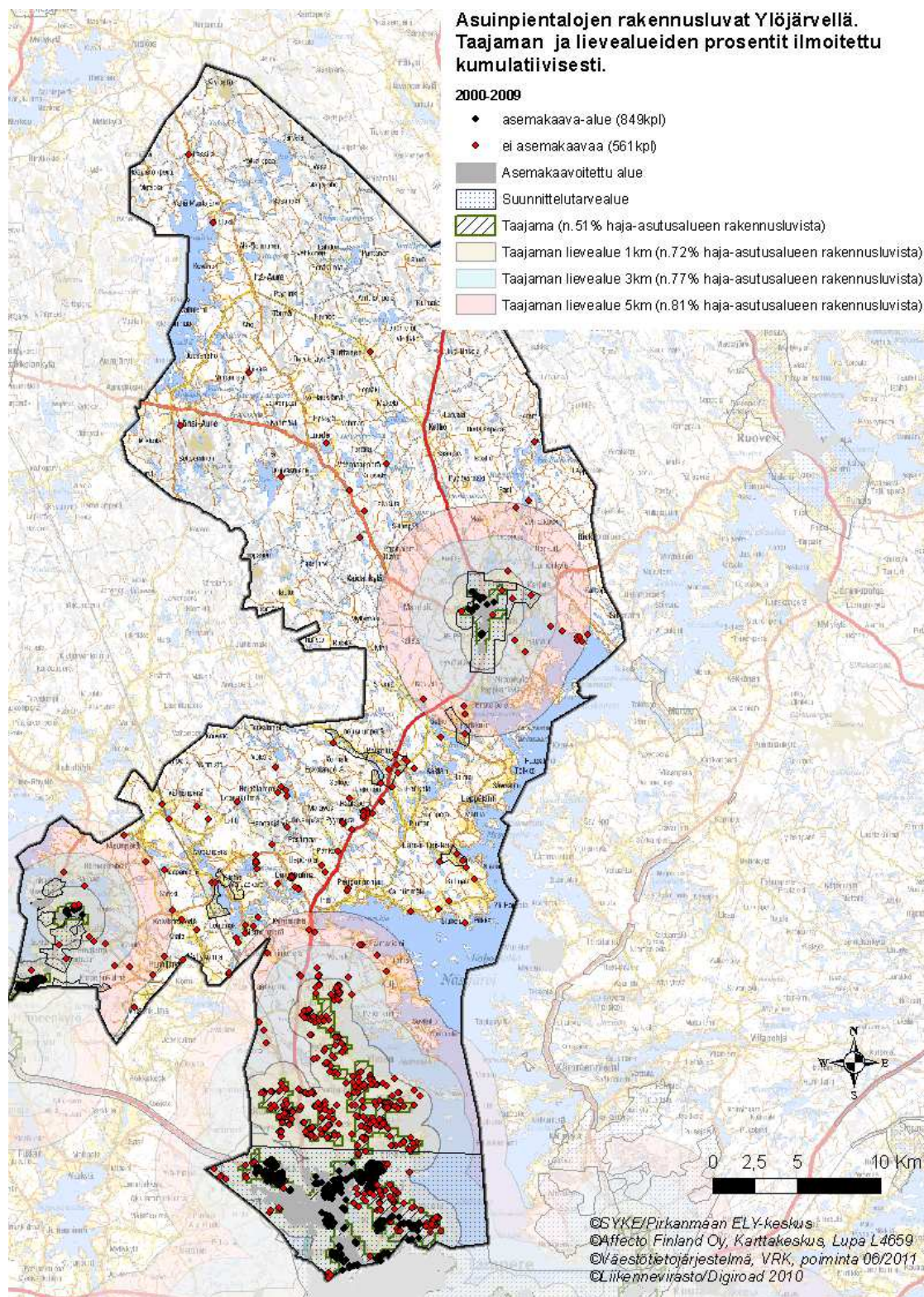
vuoden aikatarkastelun aikana Lempäälässä on myönnetty 699 kpl rakennuslupia asemakaava-alueelle ja 347 kpl rakennuslupia asemakaava-alueen ulkopuolelle.

2.3 Ylöjärvi

Ylöjärven uusimman maapoliittisen ohjelman (2006) visio korostaa puutarhakaupunkimaisuutta ja asumisvaihtoehtojen saatavuutta. Aktiivisen maa- ja kaavoituspolitiikan katsotaan luovan perustan kehittymiselle ja kasvulle.

Maapoliittisen ohjelma yleiset tavoitteet on listattu seuraavasti:

- *Maapolitiikan tehtävänä on edistää yleiskaavojen mukaisen yhdyskuntarakenteen kehitystä.*
- *Kaupunki kehittää yhdyskuntarakennetta eri kriteerien mukaan edulliseen suuntaan hankkimalla maata oikeasta paikasta oikeaan aikaan.*
- *Onnistuneella maapolitiikalla edistetään kaupungin talouden tasapainottamista.*
- *Onnistuneella maapolitiikalla kaupunki pitää yllä riittävää asuntorakentamisen ja yritystoiminnan sekä palvelujen tarvitsemaa tonttitarjontaa.*
- *Kaupunki eheyttää pirstoutunutta yhdyskuntarakennetta maapoliittisin keinoin.*
- *Kaupunki varmistaa, että kaavoitetut tontit sekä rakennettu kunnallistekniikka ja katuverkosto tulevat ajallaan käyttöön.*
- *Kaupunki pitää tonttien hinnat kohtuullisella tasolla.*



Kuva 6. Asuinpienalojen rakennusluvat Ylöjärvellä. (Pirkanmaan ELY-keskus, 2011.)

Yllä oleva kartta esittää myönnettyjen rakennuslupien sijoittumisen Ylöjärvellä vuodesta 2000 vuoteen 2009. Verrattuna Lempäälän kuntaan kartan perusteella on todettavissa, että Ylöjärvellä hajautuminen on voimakkaampaa kuin Lempäälässä. 81 prosenttia haja-asutusalueen myönnettyistä rakennusluvista on sijoittunut taajama-alueelle (1–5 km), kun Lempäälässä vastaava luku oli 95 prosenttia. Ylöjärvellä myönnettyjen rakennuslupien määrä tarkasteluajanjaksolla on suurempi kuin Lempäälässä. Asemakaava-alueille on myönnetty 849 rakennuslupaa ja asemakaava-alueen ulkopuolelle 561 rakennuslupaa. Ylöjärvellä hajarakentaminen lievealueiden ulkopuolella on voimakkaampaa kuin muissa esitellyistä kahdesta kunnasta. Tulee kuitenkin huomioida Ylöjärven pinta-alaltaan suurempi kuntakoko verrattuna Kangasalaan ja Lempäälään.

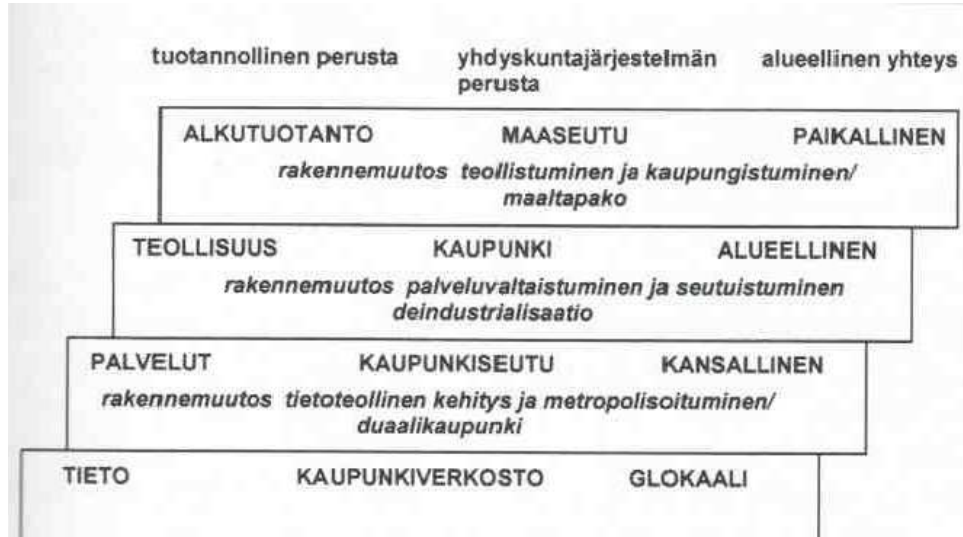
3 MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUN VAIHEITA

Maankäytön suunnittelu on usein tulevaisuuteen tähtäävää toimintaa. Se pyrkii toteuttamaan suunnittelun niin, että otetaan huomioon vallitsevien olosuhteiden lisäksi myös mahdolliset tulevaisuuden kasvupaineet tai uhkat, jota maankäytön suunnittelu koskee. Sen vaikutukset kestävät myös hyvin pitkään, joka korostaa sen tulevaisuuteen tähtäävää toimintaa. Maankäytön suunnittelu ei kuitenkaan ole historiallisesti johdonmukaista. Tämä johtuu eri aikakausien painotuksista niin suunnittelussa kuin tietotaidon kehittyessä ja painopisteiden muutoksissa. On mielekästä tarkastella Suomen maankäytön suunnittelun vaiheita ennen kuin tarkastelu keskittyy nykyisten suunnittelutrendien ja ohjausvälineiden selvittämiseen.

3.1 Maankäytön suunnittelu Suomessa

Suomi oli vallitsevasti maatalousyhteiskunta aina toiseen maailmansotaan asti. Sotien jälkeen alkanut kaupungistuminen on muuttanut yhteiskunnan rakennetta kohti kaupungistuvaa yhteiskuntaa. Suomen ensimmäiset kaupungit perustettiin yhtäältä ulkomaankaupan näkökulmasta, toisaalta luomalla keskuksia maaseuduille (Yli-Jokipii 2006, 20). Vanhimmat kaupungit perustettiin lähinnä hallinnollisilla päätöksillä tavoitteena tyrehdyttää maakauppaa. Asutus ja muut toiminnot levisivät kaupunkeihin usein vasta perustamisen myötä. (Yli-Jokipii 2006, 19.) 1800-luvun kuluessa valtion vahva sääntelyn tarve hiipui ja liberalismi nousi taloudelliseksi valtavirta-ajatteluksi. Kaupunkien perustaminen hiipui maakaupan vapauttamisen myötä ja toisaalta kaupunkistatuksen taloudellisen hyödyn häviämisen myötä. Lahden (perustettu vuonna 1905) katsotaan olevan ensimmäinen suomalainen kaupunki, jonka perustamiseen vaikuttivat enemmän teolliset ja asutukselliset, kuin hallinnolliset tekijät. Yli-Jokipii 2006, 20.) Maalaiskuntien vilkkaimmille kauppapaikoille perustettiin kauppaloita, jotka myöhemmin lainsäädännöllisten helpotusten myötä ovat saaneet kaupungin statuksen. Sekä suunnittelun kehitys että kuntalainsäädäntö ovat tehneet kauppalat tarpeettomiksi.

Suomalaisen kaupunkijärjestelmän kehitystä (tai muutosta) voidaan tarkastella Vartiaisen esittämän mallin mukaan kuvassa 7.



Kuva 7. Alue- ja kaupunkijärjestelmän muutosta kuvaava malli (Vartiainen 2006, 95).

Vartiainen esittää kerrostumamallin mukaisen jäsenyyksen suomalaisen yhteiskunnan alue- ja kaupunkijärjestelmän muutoksesta 1800-luvun lopulta nykyaikaan. Hän jakaa kehitysvaiheet 1) kyläasutuksen vaiheeksi, 2) teollisen kaupunkiyhdyskuntien kasvuvaiheeksi, 3) maakunta- ja kuntakeskusten kasvuvaiheeksi ja 4) kansainvälistyvän osaamisen yhteiskunnan kasvukeskusten vaiheeksi. *Kyläasutuksen vaihe* painottui maatilatalouteen ja oli hallitseva vaihe Itä- ja Pohjois-Suomessa aina 1960- ja 1970-luvun vaihteen suureen muuttoon asti. Monen maakunnan reuna-alueilla eletään vielä 2000-luvulla suuren muuton jälkivaihetta, kun viimeiset asutus- ja metsätyökylät menettävät alkuperäisasukkaitaan ja viimeisetkin kiinteät palvelunsa. *Teollisen kaupunkiyhdyskuntien kasvuvaihe* taittui 1970-luvulla, ja viimeistään 1990-luvulta lähtien yksipuoliseen teollisuuteen tai kuljetukseen perustuvat yhdyskunnat ovat olleet tyypillisesti väestöltään taantuvia paikkakuntia. *Maakunta- ja kuntakeskusten kasvuvaihe*, jolle leimaa antavana piirteenä oli koko maan kattavan hyvinvointiyhteiskunnan rakentumisvaihe, merkitsi väestökehityksen painopisteen siirtymistä maakuntakeskuksiin ja enenevästi niiden lähialueille.

Kasvun vaihe jatkui 1970-luvulta 1990-luvun alkupuolelle. Silloin kohdatun suuren taantuman jälkeen osa niistä on alkanut menettää väestöään. *Kansainvälistyvän osaamisen yhteiskunnan kasvukeskusten vaihe*, jolle leimallista on talouden voimakas kansainvälistymiskehitys ja tiedon nouseminen keskeisemmäksi tuotannontekijäksi, keskittyy lähinnä Helsingin kaupungin metropolialueelle ja siihen kietoutuneisiin alueisiin, jotka yhdessä muodostavat kesinäisen verkoston. (Vartainen 2006, 96.)

Vartiaisen esittämiin kehitysvaiheisiin voitaisiin esittää myös viides kehitysvaihe kaupunki- ja aluejärjestelmien muutoksista. Alueiden tarkastelu yli kuntarajojen, käsittäen laajemmin työssäkäyntialueen tarkastelun rajana, voidaan nähdä yhtenä kaupunkikehityksen suuntana, kuten seutuyhteistyö. (Katso esim. Kytömäki & Moisio 2006, 74). Kuntarajat ylittävää tarkastelua voidaan lähestyä myös verkostokaupungin käsitteellä. Siinä keskeisenä näyttäytyy erityisesti vahvan keskushierarkian murtumisena ja saavutettavuuden korostumisena toimintojen sijoittumispaikan valinnassa (Söderström 2012, 16; Alppi & Ylä-Anttila 2007, 12).

Tarkasteltaessa maankäytön suunnittelun kehityssuuntia on tässä tutkimuksessa perusteltua keskittää tarkastelu nimenomaan kaupunkien tutkimiseen, kohdistuen erityisesti tyypilliseen esikaupunkikehään ja sen maankäytöllisiin haasteisiin. Kaupunkien rooli on muuttunut toisaalta globaalilla tasolla, toisaalta myös hallinnollisella tasolla. Maankäytön suunnittelussa kaupunkien roolia on korostettu lainsäädännöllisin keinoin, globaalilla tasolla kaupunkien paikkasidonaisuus on vähentynyt ja verkostokaupunkiajattelu kasvanut. Kaupunkien välinen kilpailu on ylittänyt kansalliset rajat, ja menestyvä kaupunki nähdään myös kansallisvaltion menestyksenä. Vaattovaara esittää, että kaupunkiverkot kelluvat monilta osin vapaasti, ja etsivät suuntiaan. On vaikea ennakoida, minkälaisia funktioita muutoksen myötä syntyy ja muodostuu (Vaattovaara 2006, 43).

Suomalaisessa kaupunkikehityksessä aiemmin esitetyt Vartiaisen kehitysvaiheet kuvastavat kaupunkiseutujen jalostumista. Rakennemuutos ei kuitenkaan ole ohi, vaan se on käynnissä koko ajan. Vuonna 2006 Suomen kaupungistumisaste oli 66 prosenttia Ruotsin vastaavan luvun ollessa 87 prosenttia. Vaattovaara esittää, että Muuttovirta kaupunkeihin pysyy voimakkaana vastaisuudessakin. (Vaattovaara 2006, 43). Tämä tarkoittaa suuria rakenteellisia muutoksia ja vaatii sen myötä suurta perehtyneisyyttä tämän rakennemuutoksen hallintaan. Rakennemuutos ei

ole ainoastaan kasvavien alueiden haaste, vaan myös muuttotappiokunnat ovat muutospaineiden edessä. Yksi oleellisesti vaikuttava väline kunnilla on maankäytön suunnittelu. Se mahdollistaa kasvukunnissa hallitun kasvun, tai toisaalta tukee muuttotappiokunnissa riittävän palveluverkoston toteuttamista ja toimivan yhdyskuntarakenteen ylläpitämistä.

Suomessa kaupungistumisen kasvun myötä asumisen ohjaamista on pyritty hallitsemaan maankäytön suunnittelulla. Seuraavissa alaluvuissa käydään tiiviisti läpi ratkaisuja, joilla on pyritty hyvään maankäytön suunnitteluun.

3.1.2 Puutarhakaupungista yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen

Vaikka maankäytön suunnittelussa on suuri tarve katsoa tulevaisuuteen, on sen näkeminen usein haastavaa. Nykyisessä yhdyskuntarakennetta koskevassa keskustelussa esiintyvä eheyttämisen käsite ja sen periaate ei ole aina ollut maankäytön suunnittelussa tärkein lähtökohta. Suomen rakennemuutos yhä teollistuneempaan ja kaupungistuneempaan suuntaan alkoi toisen maailmansodan jälkeen. Kasvupaineet kasvoivat kaupungeissa ja siihen pyrittiin vastaamaan niin uudella rakennustekniikalla- kuin suunnittelulla (Hynynen, 2009, 53). Kaupungistuminen kiihtyi, mikä tarkoitti kaupunkien väkiluvun ja rakennusmäärän kasvua. Tässä vaiheessa tuli tarpeelliseksi tarkastella niin kaavoitusta kuin koko yhdyskuntarakenteen kehittämistä, samoin kuin sitä mihin suuntaan halutaan suunnittelu ohjata. Vaihtoehtoja haettiin rakentamiselle niin kerrostalorakentamisesta kuin väljemmstä, keskustasta ulospäin suuntautuvasta rakennussuunnittelusta. Puutarhakaupungin idean toi suomalaiseen maankäytön suunnitteluun Heikki Von Hertzen 1940-luvulla (Jalkanen 1990, 22–23). Hän arvosteli tiivistä rakentamista, ja tarjosi vastapainona puutarhakaupungille ominaisia piirteitä, kuten väljyyttä ja luonnonläheistä asumista. Esikuvina toimivat Suomessa niin englantilaiset, saksalaiset kuin ruotsalaistekin puutarhakaupunkiesimerkit (Jalkanen ym. 1990, 11).

Puutarhakaupunkiaate tarjosi pohjan lähiörakentamiselle, josta tuli yksi vastaus kasvavaan väestöpaineen hallintaan muuttovoittokunnissa ja suuremmissa kaupungeissa 1950- luvulta lähtien. Väljän ”metsäkaupunki”-lähiön suunnitteluperiaatteet hylättiin ja siirryttiin

toiminnallista tehokkuutta korostavien lähiöiden, ”kompaktikaupunkien” suunnitteluun (Hankonen 1994, 26).

3.1.3 Lähiökaupunki

Kaupunkien kasvaessa asutusta pyrittiin keskittämään lähiöihin. Kaavoituksessa käytettiin hyväksi lähiöteoriaa, joka painotti lähiöiden olevan pieniä ”toimintakeskuksia” kauppoineen, asuntoineen, puistoineen ja palveluineen. Suomessa lähiöteorian mukainen rakentaminen sijoittui usein alussa neitseelliselle metsämaisemalle, ja tällaisesta puutarhakaupungin sovelluksesta ruvettiin myöhemmin käyttämään metsäkaupungin nimitystä (Jalkanen ym. 1990, 22). Metsäkaupungin käsite voitiin nähdä joko maaseudun elpymisen symbolina tai negatiivisesti esitettynä kaupunkirakenteen epätarkoituksenmukaisena hajautumisena (Vartiainen 2006, 99). Lähiöteorian ja puutarhakaupungin vahvana vaikuttajana Suomen kaavoituksen kehityksessä voidaan nähdä Otto-I Meurmanin vaikutus ja hänen näkemyksensä yhdyskuntarakenteen kehittämisessä (Jalkanen ym. 1990, 21).

Lähiörakentamisen perustana oli niin sanotut toimintayksiköt, joista löytyy niin palvelut kuin kaupan yksiköt. Lähiöt pyrittiin alun perin rakentamaan mahdollisimman lähelle kantakaupunkia, jolloin myös työpaikkojen saatavuus olisi sopiva. Kuitenkin kehitys johti yhä hajautuneempaan ja pirstaloituneempaan rakentamiseen. Työpaikkoja ei lähiöihin rakennettu, hajanaisuus heikensi liikenteen kehittämistä ja kaupanalalla alkoi vähitellen kehitys kohti keskittynyttä ostoskeskusta, joka kokosi palvelut yhteen (Jalkanen ym. 1990, 26–27). Ilmiötä kasvatti vielä 1960-luvulla jatkunut maaseudulta tajaamiin muutto, joka kasvatti entisestään rakentamista etäämmäs keskustoista.

Hajaantuvan rakentamisen taustalla voidaan nähdä niin yhteiskunnan rakennemuutoksesta johtuvia syitä, kuin myös maankäytön suunnitteluun liittyviä tavoitteita ja näkökulmia. Hankonen esittää lisensiaatintyön johtopäätöksissä lähiöiden ja asuntoalueiden syntyä 1960-luvulla suuren yhteiskunnan rakennemuutoksen erottamattomana osana lähtien rakenteen kaksinaisuuden ajatuksesta; lähiöityminen oli sekä rakennemuutoksen tulos että sen edellytys.

Hankonen esittää, että lähiöitymisessä oli kysymys suurtuotanto-organisaation omiin tarpeisiinsa kehittämän suunnittelujärjestelmän läpimurrosta. Samalla lähiöityminen konkretisoi yhteiskunnallisen uusintamisen ja fyysisten rakenteiden kaksinaisuutta suomalaisen yhteiskunnan suuressa rakennemuutoksessa toisen maailmansodan jälkeen. (Hankonen 1994, 47.)

Suomalaiset kaupungit keräsivät asukkaita maaseuduilta, ja taajama-asuminen kasvoi. Kaupungistumisen aste alkoi nousta, ja kaupungistumisvauhti nousi 1970-luvun alkuun mennessä jopa eurooppalaisesta näkökulmasta nopeaksi (Jalkanen ym. 1990, 28). Vaikka kaupungistumistaso kasvoi, kaupungin tiiviysaste ei kuitenkaan kasvanut samassa suhteessa, vaan rakentaminen hajautui. Kaupungistuvan yhteiskunnan kasvupaine oli suunnattava jonnekin. Suunnitelmallinen lähiörakentaminen sai kannatusta toisaalta korostamalla kerrostalorakentamisen epäkohtia ja tarjoamalla väljää rakentamista. Toisaalta myös autoistumisen lisääntyminen ja autokaupunkikehityksen kiihtyminen tarjosi mahdollisuuden hajaantuneemmalle kaupunkirakenteelle. (katso Hynynen 2009, 53 & Jalkanen ym. 1990, 22–23.)

Ajalle ominaista oli myös ”epäkaupungistuminen”, jolla viitataan rakentamista kaupunkien äärelle, aluksi ”luonnon helmaan” rakennettuihin asumalähiöihin ja myöhemmin tälle puutarhakaupunkiperiaatteelle antiteesinä suunniteltuihin ”kompaktikaupunkeihin” (Hankonen 1994, 14). Ilmiötä on myös kuvattu ”vastakaupungistumiseksi”. Tällöin kaupungistumiskehityksessä tarkastelu keskittyy kasvun siirtymään keskuskaupungeista niitä ympäröiville alueille (Vartiainen 2006, 94). Vartiainen huomauttaa kuitenkin vastakaupungistumisen olevan suurilla kaupunkiseuduilla lähinnä seudun sisäistä projektia, alueen kehittämistä, eikä niinkään viittaa seudun taantumaan. Suomalaiselle kaupungistumiselle perinteisen urbanisoitumisen sijaan nähdään suburbanisoituminen, jolla viitataan lähiökulttuurin nousuun kaupungistumisen myötä (Hankonen 1994, 46).

On huomioitava, että edellä mainittu kaupungistumiskehityksen muoto ei ole sidonnainen ainoastaan viime vuosikymmenten suunnitteluun, vaan nykyisessä rakentamisen suunnittelussa kyseinen ”vastakaupungistuminen” tai ”epäkaupungistuminen” näyttäytyy myös, kunnan sisällä tai kuntarajoja ylittävänä toimintana. Vuoreksen kaupungiosa on esimerkki ”luonnon helmaan”

rakentamisesta, kauas kaupungin keskustasta. Tampereen kaupunki kuvasi hanketta sen aloitusvaiheessa luonnonläheiseksi ja ekologiseksi kaupunginosaksi, jossa on asumisen lisäksi myös työpaikkatoimintoja ja korkealuokkaiset palvelut (Vehmas 2004, 6). Kyseinen kaupunginosa on mielenkiintoinen esimerkki lähiörakentamisesta nykyaikana, jolloin yhdyskuntarakenteen suunnittelussa painotus on siirtynyt lähiörakentamisen sijaan eheyttävään ja tiiviimpään rakentamiseen. Toisaalta Vuores edustaa ekologisuudeltaan uudenlaista rakentamista niin jätteenhoidossa kuin suunnittelussa. Vuoreksen naapurissa sijaitseva Hervannan kaupunginosa esittäytyy myös lähiörakentamisen esimerkkitapauksena. Kyseisen kaupunginosan rakentaminen sijoittuu 1960–1970-luvulle, jolloin lähiörakentaminen oli enemmän suunnittelun keskiössä, kuin nykyään. Hervanta tosin poikkeaa lähiörakentamisesta siinä mielessä, että sitä pidettiin enemmänkin ”tytärkaupunkina” Tampereelle (Kunelius 2000, 14).

Lähiöityminen ja vastakaupungistuminen sekä ”luonnon helmaan” rakentaminen näyttäytyy myös kuntarajat ylittävänä rakentamisena, jolloin kasvukeskuksen ja sen ympärillä olevan pienemmän kunnan rakentamisessa on ristiriita. Rakentaminen voi sijoittua kuntarajalle, mahdollisimman lähelle kasvukeskuksen keskusta-alueita. Tällöin pienemmän kunnan keskusalue hajautuu. On kuitenkin huomioitava, että suunnitelmallista lähiörakentamista ei voi verrata suunnittelemattomaan hajautuvaan rakentamiseen. Kyseiset rakentamisen muodot eroavat selkeästi toisistaan. Suunniteltu lähiörakentaminen voi keskittää rakentamista ja estää kielteisen taajaman lievealueille rakentamisen, ja näin ollen parantaa maankäytön suunnitelmallista kehittämistä. Esimerkkinä kuntien yhteisestä hajarakentamista estävästä suunnittelusta lähiörakentamisen avulla voidaan pitää Vuoreksen kaupunginosaa, joka on suunniteltu Tampereen ja Lempäälän yhteistyönä.

3.1.4 Kohti tiiviimpää rakentamista

1950-luvun loppuun asti kaupunkirakenteen väljeneminen nähtiin positiivisena ilmiönä. Puutarhakaupunkirakentaminen sekä lähiörakentaminen koettiin vastauksena kaupungistuvaan

Suomeen. Kuitenkin tultaessa 1960-luvulle huoli liikennemuutoksista, sosiaalisesta eriytymisestä, talouden vaihteluista sekä rappeutumisesta kasvoi kaupunkisuunnittelussa (Maijala 2009, 15). Kompaktikaupungin ihannetta korostettiin, mutta kritiikki väljään rakentamiseen kohdistettiin usein uutta rakentaessa, ei niinkään kaupungin laajenemissuuntauksena (Maijala 2009, 16). Voidaan siis todeta, että tiiviin kaupunkisuunnittelun lähtökohta oli 1960-luvulta lähtien vielä uusien asuinalueiden suunnittelussa, mutta tultaessa 1990-luvulle tiivis kaupunkirakenne alettiin huomioida enemmän yhdyskuntarakenteen tavoiteltuna muotona laajemmin. Suomalainen tiivis rakentaminen ei ole täysin verrattavissa eurooppalaiseen tiiviiseen kaupunkirakenteeseen. Myöhäinen kaupungistuminen on merkinnyt usein väljää kaupunkirakennetta Suomen kaupungeissa. Ristimäki esittää, että 1950-luvulta alkanut ”metsälähiöiden” ja kantakaupungin väliin jäänyt alue on yksi hajautumisen syntymekanismeista Suomessa. Väliin jääneen alueen epäjatkuva nauhamainen joukkoliikenne ei ole tarjonnut suunnitelmallista pohjaa kaupunkialueen kehittämiseksi. Erot kerrostalorakentamisessa Suomen ja Ruotsin välillä Ristimäki näkee sodanjälkeisten köyhien vuosien synnyttämänä. Tämän seurauksena asumisväljyys kasvoi. (Ristimäki 2009, 62.)

Pientalorakentaminen jatkui myös seuraavilla vuosikymmenillä laajasti. Tähän voidaan hakea syitä niin talouden kasvamisesta 1980-luvulta lähtien, autoistumisen jyrkästä kasvusta kuin myös asumismielityksistä. Toisaalta myös palvelujen, työn ja kaupanalan yksiköiden hajautuminen ja automarkettien ja ostoskeskusten yleistymisen on vähentänyt tarvetta asua palveluiden ääressä. Kaupalliset palvelut voidaan nähdä tässä suhteessa toimineen alkuperäisen lähiöteorian vastaisesti. Kun alkuperäisen lähiöidean taustalla oli kaupunkikokonaisuuksien rakentaminen kauppoineen ja palveluineen, kaupan ala alkoi näkemään tässä ristiriidan osittain autoistumisen myötä. Kauppa valmistautui reagoimaan henkilöautoistumiseen uudella sijaintipolitiikalla. Asutuksen hajakeskitetyn fyysisen rakenteen ei enää katsottu edellyttävän sitä vastaavia peruspalveluja periaatteessa kävelyetäisyydellä asunnoista kuten vielä lähiöiden rakentamisen alkuvaiheessa. (Hankonen 1994, 261.) Ristimäki esittää myös pientalojen suosion syyksi vakaan ja alhaisen korkotason 2000-luvulla. Se mahdollisti omakotitalohanteen toteuttamisen ja isojen omakotitalojen hankkimisen jopa ensiasunnoiksi (Ristimäki 2009, 66). Väljän hajautetun rakentamisen trendi on siis ollut nähtävissä aina kaupungistumisen nopeimmasta kasvuvaiheesta lähtien, mutta intressit sen toteuttamiselle ovat muuttuneet. Aiemmin se nähtiin hyvänä

kaupunkisuunnittelun muotona, nykyään se nähdään muuttotrendinä asukkaiden näkökulmista katsottuna. Tilanne on sinänsä haastava, että asumistoiveet eivät välttämättä kohtaa suunnittelijan toiveita. Tarkasteltaessa alhaisen asumistiheyden muutoksia on hyvä myös huomioida kaupunkien väliset eroavaisuudet. Parhaimmillaan useilla suurten ja keskisuurten kasvavien kaupunkiseutujen ydinalueilla yhdyskuntarakenne eheytyy oikein suunnatun täydennysrakentamisen myötä (Ristimäki 2009, 69).

3.1.5 Ekotehokas yhdyskunta

Rakentamisessa on jatkuvasti vahva suuntaus kohti ekotehokkuutta. Se näkyy niin passiivitaloina, nollapäästötaloina, kuin myös uusina jätteenkäsittelyyn liittyvinä innovaatioina ja uusiutuvan energian hyödyntämisellä asuinrakennuksissa. Ekotehokkuutta on pyritty tuomaan myös asuinalueiden suunnitteluun ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen. Tampereella Vuoreksen kaupunginosassa otettiin käyttöön jätteenkäsittelymalli, joka tähtää ympäristöystävällisempään jätteenkeräykseen. Kiinteistöjen lajitellut jätteet siirretään automaattisesti alipaineella maanalaisia putkia pitkin keskitetylle koonta-asemalle omiin kontteihinsa. Asemalta kontit kuljetetaan kunkin jätelajin vastaanottajalle. Putkijärjestelmä poistaa kiinteistöiltä jäteautot meluineen ja pakokaasuineen, eikä pihilla tarvita jätekatoksia. Kyseinen tapaus on esimerkki siitä, kuinka ekotehokkuutta pyritään kehittämään rakentamisen lisäksi myös ympäristön suunnittelussa. Asuinalueiden suunnittelussa pyritään tuomaan esille ekotehokasta rakentamista. Tampereen teknillinen yliopisto yhteistyössä MAL-verkoston kanssa toteutti tutkimushankkeen keskitehokkaasta rakentamisesta. Lopputuloksena toteutettiin suunnitelma asuinalueista kaupunkien liikenneväylien läheisyydessä, jossa lähtökohtana on ekologisen yhdyskuntarakenteen toteutuminen. Asumisen suunnittelussa myös täydennysrakentaminen voidaan nähdä ekotehokkaana rakentamisen trendinä. Täydennysrakentamisessa hyödynnetään jo rakennettua ympäristöä ja vältetään yhdyskuntarakenteen hajautumista.

Ympäristön tila sekä kestävän kehityksen periaatteet vaikuttavat vahvasti aluesuunnittelussa. Durbanin ilmastokokouksessa vuonna 2011 korostettiin metsämaalle rakentamisen negatiivisia puolia. MTK:n puheenjohtaja Juha Marttila korosti haja-asutusrakentamisen vähenevän tulevaisuudessa pelkästään ilmastopoliittisista syistä. Hän lisää, että Vuoreksen kaltaisia, kauas keskustasta rakennettavia asuinalueita tuskin jatkossa tulee syntymään. (Aamulehti 13.12.2011.)

Ympäristön tilan huomioiminen on tullut mukaan pysyväksi osaksi yhdyskuntarakenteen kehittämistä ympäristöpoliittisesta keskustelusta. Ensimmäisenä sen toi esille World Business Council For Sustainable Development vuonna 1993 (Maijala 2009, 23). Ekotehokkaan yhdyskunnan perusajatuksena on pyrkimys vähentää ekologisia vaikutuksia, resurssien käyttöä ja jätemääriä tuotteiden ja palveluiden koko elinkaaren aikana. Ekotehokkuus syntyy siis seuraavasta kaavasta: Ekotehokkuus = palvelusuorite/haitalliset ympäristövaikutukset. (Maijala 2009, 23.) Ekotehokkuus on siis ensisijaisesti lähestymistapa tai ajattelun työkalu. Maijalan mukaan hyvä yhdyskunta on palvelusuorite. Tällöin parantamalla tai pääsemällä hyvän yhdyskunnan tavoitteeseen on joko a) parannettava palvelusuoritteen laatua tai miettiä kokonaan uudentyyppisiä elinympäristöratkaisuja, tai b) vähentää elinympäristön toiminnasta aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia, tai molempia. (Maijala 2009, 24.) Integroidun lähestymistavan viimeaikaisessa keskustelussa on tiivistämisen, täydentämisen, sekoittamisen ja moninaisuuden rinnalla alettu yhä useammin puhua eheyttävästä suunnittelutuotteesta. Se on tiettyyn alueeseen kohdistuvaa, monia toimenpiteitä synergisesti yhteen liittävä suunnittelutapa, jonka tarkoitus on yhdyskunnan monipuolinen kehittäminen paikallisia voimavaroja ja laajaa osallistumista hyödyntäen. (Mäntysalo ym. 2010, 28.)

3.2 Hajarakentaminen

Tämänhetkinen yhdyskuntarakenteen kehittämisen trendi on keskittyminen hajarakentamisen hallintaan. Hajarakentamisella tarkoitetaan yleisesti kaava-alueen ulkopuolelle rakentamista. Hajarakentaminen tai haja-asutus ovat puhekielen ilmaisuja, joita tulkitaan monin tavoin ja lainsäädännössä näitä termejä ei käytetä (Uudenmaan liiton julkaisuja E118/2012, 10).

Hajarakentamisen problematiikka kohdistuu yhdyskuntarakenteen pirstaloitumiseen ja sitä kautta negatiiviseksi katsotun kaupunkikehityksen toteutumiseen ja kuntatalouden kannalta negatiiviseen kehitykseen.

Hajarakentamisen suurimpana haasteena nähdään taajaman lievealueille rakentaminen. Uhkana nähdään kaupunkirakenteen kehittymisen estyminen uudisrakentamisen perusteella. Haja-asutuksen hallinnalle on tullut aiempaa suurempaa painetta ilmastonmuutokseen liittyvän keskustelun myötä (Uudenmaan liiton julkaisuja E118/2012, 8).

Käsiteltäessä hajarakentamisen hallintaa nousee esiin erityisesti Suomessa niin sanottu perusrakentamisoikeus. Tämä voidaan virheellisesti ymmärtää maanomistajan oikeutena rakentaa haluamalleen alueelle. Perustuslaissa ei kuitenkaan ole mainintaa perusrakentamisoikeudesta vaan siinä turvataan omaisuutta, joka voi luonnollisesti olla myös maa-alueita (Uudenmaan liiton julkaisuja E118/2012, 11). Perustuslaissa mainitaan 9 § kolmannessa momentissa vapaudesta valita asuinpaikkansa. Tässä on huomioitava rakentamisen ja asumisen ero. Perustuslain 15 §:n perusteella ihmisillä on oikeus rakentaa, mutta alueen käyttöä voidaan rajoittaa maankäyttö- ja rakennuslain perusteella (Uudenmaan liiton julkaisuja E118/2012).

4 YHDYSKUNTARAKENTEEN KANSAINVÄLINEN TARKASTELU

Tässä luvussa esitellään esimerkkejä maankäytön ohjaamisesta keskittyen hajarakentamisen hillitsemiseen. Kansainväliset esimerkit eivät tarjoa suoria ratkaisuja Suomen oloihin jo pelkästään lainsäädännön rajoitusten näkökulmasta, mutta tarjoaa mielenkiintoisia esimerkkejä ja ratkaisupyrkimyksiä yhdyskuntarakenteen suunnitelmalliseen kehittämiseen Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa.

4.1 Urban Growth Boundary – kaupunkialueen kasvun rajat

Hajarakentamisen hallinnassa (Urban sprawl) hyviksi välineiksi on koettu kansainvälisessä tarkastelussa vihervyöhykeraja (Green Belt) ja kaupunkialueen kasvun rajat (Urban Growth Boundary) (Gennalo ym. 2009, 224). Urban Growth Boundaryn avulla on esimerkiksi Kanadassa, USA:ssa ja Australiassa hillitty yhdyskuntarakenteen hajautumista merkittävästi (Martinkauppi 2010, 51). mallissa määritellään kartalla osoitettu taajamarakenteen kasvua määräaikaaisesti ohjaava raja, jonka sisäpuolelle sisällytetään palvelulupauksia. tavoitteena on ohjata uudisrakentamista olemassa olevien palvelujen piiriin. Väljästi rakennetuille alueille kehitetään liikkumistarvetta vähentäviä fyysisiä ja virtuaalisia lähiratkaisuja. (Martinkauppi 2010, 51.)

Urban Growth Boundary ei ole fyysinen alue, mutta ajatuksena on erottaa kaupunkialue ympäröivästä maaseutumaisesta alueesta. Alueet rajauksen sisällä ovat kehittämisaluetta (building zone). Aluerajaukset ovat muuttumattomia, mutta 10–20 vuoden välien tarkastettavia. Välineenä Urban Growth Boundaryn kansainvälinen onnistuminen ja arviointi on haastavaa yhtenäisen vertailutiedon puuttuessa. (Gennalo ym. 2009, 224.) Oregonin metropolialueella aluetarkastelua toteutetaan viiden vuoden välein. Yhtenä suurena haasteena voidaan nähdä raskas poliittinen prosessi sitovan rajan määrittämiseksi. (Aarnikko & Rautiainen 2012, 6.)

Urban Growth Boundary (UGB) rajaa siis tiukasti rakentamisen sisä- ja ulkoalueelle. kaupungin kasvu ja palvelutarjonta pyritään suuntaamaan tiiviiksi rajan sisäpuolelle ja väljästi ulkopuolelle. Ulkoalueelle on rakentamisen suhteen tiukat rajoitteet sen painottuessa enemmän maatalouselinkeinojen varaan. Tällöin maaseudun ja kaupungin välistä kilpailua vähennetään luomalla niille omat kasvun suunnat.

UGB-rajan toimivuudesta on esitetty kritiikkiä. Rajan on nähty korostavan asuntorakentamisen määrää laadun kustannuksella ja sen on koettu olevan liian rajoittava työkalu (Aarnikko & Rautiainen 2012, 7; Healey 2010, 186–187). Oregonissa, Yhdysvalloissa sen ei voida suoraan todeta vähentäneen hajaantumista, lisänneen täydennysrakentamista, vähentäneen autoriippuvuutta tai vaikuttaneen kiinteistöhintoihin (Aarnikko & Rautiainen 2012, 7; Myung-Jin Jun 2004; 2006; 2008).

4.2 Green Belt – vihervyöhykeraja

Vihervyöhykerajat (Green Belt) ovat kaupunkialueen ulkopuolella olevia alueita, joissa rajoitetaan rakentamista. Vihervyöhykerajat voidaan nähdä UGB:n vastakohtaisena lähestymistapana, jossa esitetään vihervyöhykerajat, joihin kaupungin laajeneminen ei tule vaikuttaa. alue, joka ympäröi kaupunkialuetta ja toimii ikään kuin muurina kaupungin kehittymiselle ja kasvulle (Gennalo ym. 2009, 224; Bengston & Youn, 2006).

Green Belt- ajatuksen taustalla on UGB:n tapaan säilyttää kaupunkimainen alue kaupunkimaisena ja maaseutumainen alue maaseutumaisena. Lontoossa Green Belt- suunnittelua on toteutettu vuodesta 1938 lähtien ja laajemmin Englannissa vuodesta 1955 lähtien. Se on ollut merkittävä maankäytön suunnittelun suuntaus Britanniassa toisen maailmansodan jälkeen (London Green Belt council). Viheralueiden rauhoittaminen rakentamiselta kaupunkialueiden ympärillä ei ole uusi ilmiö Britanniassa, vaan sen historia ylettyy vuosisatoja taaksepäin (Green Belt Council). Englannissa vain noin yhdeksän prosenttia maa-alueesta on käytössä rakentamiseen, muu alue on suojattu luonnonarvojen takia, kansallispuistojen takia tai Green

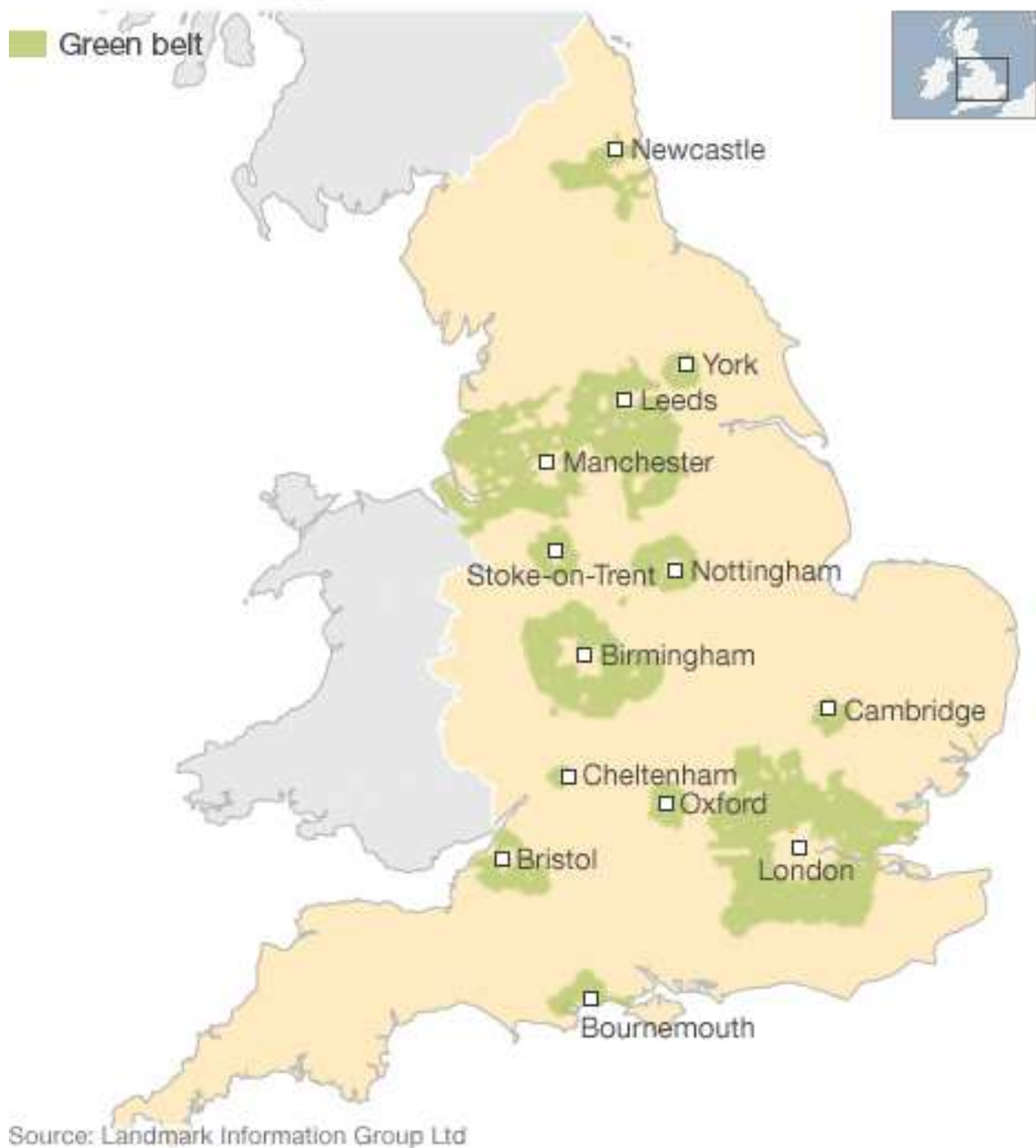
Belt- Rajauksen takia (Department for Communities and Local Government in UK- raportti 2012, 1). Englannissa Vihervyöhykkeiden katsotaan ehkäisevän tehokkaasti hajautumista (Urban sprawl). Vihervyöhykkeiden katsotaan palvelevan viittä tarkoitusta:

- Hillitä hallitsematonta hajautumista
- Estää kaupunkien sulautumisen keskenään
- Edesauttaa maaseutualueiden elinvoimaisuuden säilymisen
- Säilyttää historiallisen alueperinteen
- Edesauttaa urbaania uusiutumista kierrätyksen näkökulmasta (alueiden uusiokäyttö)

(Department for Communities and Local Government in UK- raportti 2012, 1).

Green Belt- suunnittelun uhkana Englannissa nähdään rakentamisalueiden vähäisyys väestön kasvaessa. Seuraavalla sivulla oleva kartta esittää Green Belt- alueet Englannissa.

Green belts in England



Kuva 8. Green Belt- alueet Englannissa. (BBC:n artikkeli. 2011)

4.3 Yhdyskuntarakenteen hajautuminen Euroopassa ja Yhdysvalloissa

Käsite Urban sprawl on syntynyt Yhdysvalloissa pikkuhiljaa ja aihepiiriltään laajentuen. Keskustelun vahva esille nousu ajoittuu 1980-luvun taloudelliseen nousukauteen, jolloin esikaupunkialueet laajenivat erityisen nopeasti ympäröiville maaseutualueille (Maijala 2009, 28). Yhdysvalloissa hajautumisen syiksi on katsottu taloudelliset houkuttimet sekä autoriippuvaisen yhteiskunnan yleinen rakenne. (Maijala 2009, 29–30.) Amerikkalainen erityispiirre Urban sprawl-keskustelussa on erilaisten lakien, standardien ja maankäytösäännösten hajautumiskehitystä edistävä rooli (Maijala 2009, 30).

Eurooppalaisessa hajautumiskehitystä koskevassa tutkimuksessa mielenkiinto kohdistuu ensisijaisesti kaupunkimuutoksen prosessina, ei niinkään kaupunkialueiden ominaisuutena sinänsä. Kaupungeissa on niin sanottu tiiviysgradientti, tiiviyskäyrä, joka tyypillisesti laskee alaspäin etäisyyden kasvaessa keskustasta. Urban sprawl -ilmiö aiheuttaa sen, että tämä tiiviyskäyrä muuttuu vähemmän jyrkäksi: samat toiminnot ja määrät levittäytyvät laajemmalle alueelle. (Maijala 2009, 34.) Urban sprawl -ilmiötä tapahtuu sekä kasvu- että kutistumisolosuhteissa. Kasvuolosuhteissa käyrän loiventuminen näyttäytyy eniten reuna-alueiden tehokkuuksien kasvuna, kutistumistilanteissa taas eniten keskeisten alueiden tehokkuuksien vähenemisenä. Todellisuus on kuitenkin paljon monimutkaisempi, ja monet kaupungit ovat enenevissä määrin useampikeskuksisia. (Maijala 2009, 34.)

Urban sprawl -ilmö Euroopassa on huomattavasti epäyhtenäisempi kuin Yhdysvalloissa. Couch ym. esittävät neljä arkityyppistä näkökulmaa eurooppalaiseen kaupunkien levittäytymiseen, jättäen tosin ulkopuolelle ”klassisimman” eli esikaupungistumisen: 1) sprawl ja kakkosasunnot, 2) sprawl kutistuvilla kaupunkiseuduilla, 3) sprawl rakennemuutosseuduilla ja 4) pääomainvestointivetoinen sprawl. (Maijala 2009, 35.)

Gillham (2002) esittää yhdyskuntarakenteen hajautumiselle neljä tunnistettavaa piirrettä. Nämä neljä piirrettä ovat hyppäyksellinen hajautuminen tai hajautuva kehitys (leapfrog), kaupallisten palvelujen hajautumisen kehitys, (commercial strip development), matalan väestötiheyden hajautuminen (low density) ja asumispreferenssimuutoksista syntyvä hajautuminen (large

expanses of single-use development). Hyppäyksellinen hajautuminen ja kaupallisten palveluiden väheneminen voidaan ymmärtää haasteellisena hajautumiskehityksenä, jossa yhteisenä piirteenä on maankäytön tehon hyödyntäminen. Kaupallisten palvelujen etääntyminen korostaa autoriippuvuutta (ostoskeskukset). Yleisin hajautumisen muoto voidaan katsoa olevan matalan väestötiheyden hajautuminen. Matalan tiheyden alueita mitataan usein väestömäärällä aluetta kohden (väestömäärä, joka on alle 25 henkilöä hehtaaria kohden pidetään matalan väestötiheyden alueena). Tiheyttä voidaan tarkastella myös rakennuksien määrällä alueella. (Arbury 2005, 25–26; Gillham 2002.)

Suomessa Urban sprawl –ilmiö ei ole samanlainen kuin Yhdysvalloissa. Suomen aluerakenne on keskittymässä ja yhdyskuntarakenne laajenemassa. Kasvu ja laajeneminen eivät välttämättä tarkoita samaa kuin rakenteen hajautuminen, mutta asukastiheys on kauttaaltaan laskenut ja taajamien ulkopuolinen rakentaminen lisääntynyt. (Hynynen 2009, 56.) Joitain yhtäläisyyksiä kuitenkin on havaittavissa yhdysvaltalaiseen urban sprawl –ilmiöön: kaupunkien ulkokehien omakotitaloudet elävät 1–2 henkilöauton varassa, eikä asukastiheys riitä joukkoliikenteen järjestämiseen. Alueiden palvelutaso on heikko ja lisää autolla liikkumista. Vaikka syntynyt maisema on selvästi suomalainen hybridimaisema, yhtymäkohtia ”US-sprawliin” on kuitenkin niin paljon, että kaupunkitutkijat ovat nimenneet ilmiön *fennosprawliksi*. (Ylä-Anttila 2007; Hynynen 2009, 56.)

4.4 Yhdyskuntarakenteen hajautuminen Ruotsissa ja Tanskassa Juutinrauman esimerkin perusteella

Juutinrauma on ollut tutkimuksen kohteen tarkasteltaessa yhdyskuntarakenteen hajautumista pohjoismaissa. Ana Mafalda Madureira ja Anke Möllers ovat tutkineet hajautumiskehitystä Juutinraumalla, jossa Tanskan ja Ruotsin vaikutusalueet yhdistyvät. Madureira & Möllers vertailevat tutkimuksessaan Tanskan ja Ruotsin maankäytön ohjauskäytäntöjä ja luovat katsauksen maankäyttöpolitiikkaan pohjoismaissa. Madureira & Möllers toteavat tutkimuksessaan yhdyskuntarakenteen hajautumisen olevan hyvin paikallisista oloista riippuva, vaikeasti yleistettävä ja määriteltävä ilmiö (Madureira & Möller 2005, 72).

Juutinrauman alueella yhdyskuntarakenteen hajautuminen nähdään Skandinavialle tyypillisenä hajautumiskehityksenä: suuremman taloudellisesti vahvan kaupunkialueen ja sen ympäröivän alueen riippuvuutena ja tätä kautta hajautumisena. (Madureira & Möller 2005, 72.) Pohjoismainen hajautuminen nähdään Juutinrauman esimerkin mukaan toteutuvan Yhdysvaltojen hajautumiskehityksen mukaisesti liikenneyhteyksien perusteella. Madureira & Möller esittävät, että kunnat, joissa hajautumista tapahtuu, keskittävät kehittämisen vahvasti liikenneyhteyksien kehittämiseen suurempiin kaupunkikeskustoihin. (Madureira & Möller 2005, 72.) Erityisesti Ruotsissa ja Tanskassa tämä luo kaksi näkökulmaa hajautumiseen. Ensinnäkin se osoittaa kuntien tuottavan asuinalueita ”työssäkävijöille”. Toisena näkökulmana esitetään, että kaupungit eivät kehitä itseään, toisin sanoen jätetään kaupungin olemassaolon turvaaminen toissijaiseksi. (Madureira & Möller 2005, 72.)

Juutinrauman tutkimuksessa nostetaan esiin myös hajautumisen positiivinen vaikutus kunnille. Lomman alueella etelä-Ruotsissa Juutinrauman alueella on koettu hajautuminen aluetta rikastavana ilmiönä. Entinen kaupunki on supistunut ja näivettynyt teollisuuden siirryttyä alueelta pois. Nykyään Lomman rooli on muuttunut suurempien kaupunkien esikaupunkialueeksi hajautumiskehityksen tuloksena. Se toimii Malmön ja Lundin uutena asuinalueena. (Madureira & Möller 2005, 74.)

Hajautumiskehitys nähdään usein suunnittelun puutteena tai heikkona kaupunkisuunnitteluna. Juutinrauman alueella ja yleisemmin pohjoismaissa vastaavaan yleistykseen ei tule tukeutua. Se nähdään enemmänkin valittujen suunnittelulinjojen toteuttamista eri aikoina. Tanskan ja Ruotsin suunnittelujärjestelmissä on pitkä ja vahva historia. Juutinrauman esimerkin tekee mielenkiintoiseksi se, että kyseisten maiden suunnittelujärjestelmät eroavat toisistaan. Tanskassa hajautumisen suunnitteluvastuu on jaettu kolmelle tasolle, kun Ruotsissa on vahva kunnallinen kaavoitusmonopoli ja heikko alueellinen vastuutaho. (Madureira & Möller 2005, 75.)

Hajautumiskehitys ei ole vielä kovin näkyvää Etelä-Ruotsissa, mutta kunnat tiedostavat sen. Yhteistyö alue- ja seututasolla on tästä vahva osoitus. Yhteistyö on myös Madureiran & Möllerin mukaan vahva väline hajautumisen ehkäisemiseen (Madureira & Möller 2005, 76).

On mielekästä vertailla Suomen suunnittelujärjestelmän erityispiirteitä yhdyskuntarakenteen hajautumisen näkökulmasta naapurimaihin. Ruotsissa kunnalla on vahva rooli maankäytön ohjaamisessa. Tanskassa valtion roolin ollessa suurempi, yhdyskuntarakenteen hajautuminen on saatu kuriin.

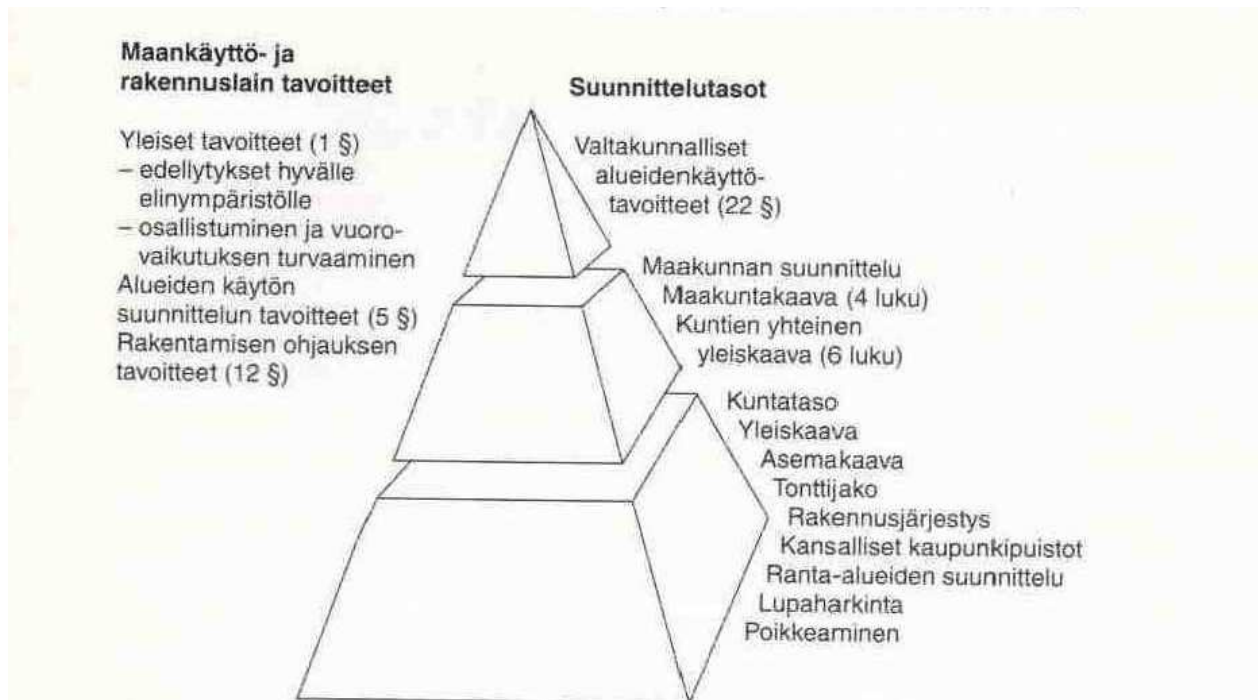
	Tanska	Ruotsi	Suomi
Suunnittelutasot	Suunnittelun ja ohjauksen periaatteet ylempää, jotka sitovat alueellista ja kunnallista tasoa.	Kansallinen ja alueellinen taso antaa ohjeita ja neuvoja.	Kaavoituksessa ylemmän tason kaavat ohjaavat alemman tason kaavoja. Maankäytön ohjauksessa kuntien roolia kasvatettu.
Pohdintaa	Vahva kansallinen poliittinen tahto estää hajautumiskehitystä.	Kuntien maankäytön suunnittelu joustavampaa. "Vapaus" valita rakentamisen alueita, hajautumisen positiiviset ilmiöt todennäköisempiä. Toisaalta yhdyskuntarakenteen hajautuminen toteutuu todennäköisemmin, kuin Tanskan mallissa.	Kuntien roolin kasvaessa vastuu hajautumiskehityksestä osoitettu kunnille. Valtion rooli valtakunnallisissa alueidenkäytön tavoitteissa (VAT) sekä tietyiltä osin ELY-keskuksilla. Tämän tutkimuksen perusteella valtion roolia tulisi kasvattaa. Seudullinen yhteistyö maankäytön ohjaamisessa nousemassa esille. Kuntien vahva rooli nähdään toisaalta vahvuutena tulevaisuuteen tähtäävässä suunnittelussa, toisaalta haasteena epäselvyydet ja johdonmukaisuuden puute.

Taulukko 2. Suunnittelujärjestelmien vertailu Suomen, Ruotsin ja Tanskan välillä. Tarkastelussa yleispiirteisesti maankäytön ohjaamiseen vaikuttavat tekijät sekä kommentit maiden erityispiirteistä.

5 SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ MAANKÄYTÖN OHJAAMISEN NÄKÖKULMASTA

Kuten aiemmissa luvuissa tuotiin esille, nykyhetken suunnittelun haasteena on yhdyskuntarakenteen hallitsematon hajautuminen. Kehityksen hallitsemiseksi kunnilla on käytössä useita maankäyttö- ja rakennuslain perusteella myönnettyjä ohjaamisen keinoja. Lainsäädännöllisen ohjaamisen lisäksi maapoliittiset päätökset ja strategiat ohjaavat maankäyttöä haluttuun suuntaan. Tässä luvussa esitellään tiiviisti maankäyttö- ja rakennuslain *ohjaamisen* välineet. Keskittymällä maankäytön ohjaamisen välineisiin asemakaava-alueen ulkopuolella, ei tuoda esille asemakaavan roolia suunnittelujärjestelmässä. On kuitenkin mieluista ymmärtää suunnittelujärjestelmän kokonaisuus, vaikka tarkastelu keskittyy ainoastaan ohjaamisen näkökulmaan. Kuva 9 esittää Suomen suunnittelujärjestelmän kokonaisuudessaan. Lainsäädännön kautta tapahtuvan ohjauksen lisäksi jäljempänä tarkastellaan myös poliittista maankäytön ohjausta.

Alueiden käytön ja rakentamisen peruslähtökohtana on suunnitelmallisuus. Alueiden käytön suunnittelussa on kyse pitkästä maankäytön ja rakentamisen prosessista, joka etenee alueiden kaavoituksesta aina yksityiskohtaiseen ohjaamiseen. (Syrjänen 1999; Tolvanen 2004, 1.) Tarkasteltaessa kaavoituksen periaatteita, on hyvä aloittaa selventämällä maankäyttö- ja rakennuslaissa esitetyt suunnittelutasot. Kuvassa 9 on esitetty yleinen kuvaus suunnittelujärjestelmästä ylhäältä alas.



Kuva 9. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen suunnittelujärjestelmä. (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 40).

Suunnitteluun perustuvan alueiden käytön toteuttamiseksi on luotu kaavoitusjärjestelmä, jonka perustehtävä on luoda edellytykset sen ratkaisemiseksi, mihin tarkoitukseen ja miten maata voidaan käyttää. Kaavajärjestelmää täydentää lisäksi rakennusjärjestys, jonka avulla edistetään hyvää rakentamista ja kaavoituksen toteutumista kunnan tai sen osan alueella. (Tolvanen 2004, 1.)

Tässä tutkimuksessa keskitytään asemakaava-alueen ulkopuoliseen rakentamiseen ja sen ohjaamisen tarkasteluun. Suunnittelujärjestelmän osalta tällöin tarkastelun ulkopuolelle jää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja asemakaavan lähempi tarkastelu. Tässä luvussa keskitytään maakuntakaavan, yleiskaavan, rakennusjärjestyksen ja suunnittelutarvealueiden hyödyntämiseen *maankäytön ohjaamisen näkökulmasta* asemakaava-alueen ulkopuolella.

Maakuntakaava

Maakuntakaava konkretisoi valtakunnallisten alueidenkäytöntavoitteiden toteutumisen ja välittää sen kuntatason kaavoitukseen (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 46). Maakuntakaava ohjaa harvoin hajarakentamisen sijoittumista. Vain jotkut maakuntakaavan määräykset voivat koskea suoraan hajarakentamista (Pihala ym. 2012, 12).

Yleiskaava

Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Se voidaan laatia myös maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrätyllä alueella. Yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi. Se voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain. (MRL 35 §.) Yleiskaava on monipuolinen väline moniin erilaisiin rakentamisen ja muun maankäytön ohjaustarpeisiin. Oikeusvaikutteisella yleiskaavalla voidaan saavuttaa haluttu ohjausvaikutus asemakaava-alueiden ulkopuolella muita välineitä tehokkaammin. (Pihala ym. 2012, 13). Yleiskaava on keskeinen kunnan alueiden käytön väline, joka liittyy läheisesti kunnan strategiseen suunnitteluun (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 47–48).

Hajarakentamisen näkökulmasta yleiskaavat voidaan jakaa kolmeen eri tyyppiin:

- 1) Asemakaavoitusta ohjaamaan laadittu yleiskaava tilanteisiin, jossa asemakaavaa ei ole vielä laadittu
- 2) Rakentamista ja maankäyttöä ohjaamaan laadittu yleiskaava, jonka perusteella ei voida myöntää suoria rakennuslupia
- 3) Rakentamista ja maankäyttöä ohjaamaan laadittu yleiskaava, jonka perusteella voidaan myöntää suoraan rakennuslupa seuraavissa tapauksissa:
 - a) Ranta-alueella yleiskaavassa voidaan erityisesti määrätä yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennuslupan myöntämisen perusteena.
 - b) Oikeusvaikutteisen yleiskaavan kyläalueilla yleiskaavaan otettu erityinen määräys poistaa suunnittelutarpeen, kun kyse on enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamisesta. Tällainen määräys voidaan antaa kaavassa alueille, joilla asuntorakentamisen paine ei ole niin suurta, että sen järjestäminen edellyttäisi erityisiin toimenpiteisiin ryhtymistä. Sen sijaan yleiskaavaa ei voida käyttää suoraan rakennuslupaan oikeuttavana kaavana esimerkiksi taajamien tai kasvavien kaupunkiseutujen lievealueilla, joissa rakentamisen määrä ja tehokkuus edellyttää asemakaavan laatimista. (Pihala ym. 2012, 12.)

Yleiskaavassa voidaan osoittaa suunnittelutarvealueita niiden alueiden lisäksi, jotka ovat suoraan lain nojalla suunnittelutarvealueita. Yleiskaava voidaan laatia myös *oikeusvaikutuksettomana*. Tällöin se kertoo kunnan tahtotilasta. Rakentamisen ohjaamisen suhteen tällöin kunta voi määritellä rakennusjärjestyksessä suunnittelutarvealueita.

Rakennusjärjestys

Rakennusjärjestys voi olla riittävä väline ohjaamaan hajarakentamisen sijoittumista, jos rakentamispaine kunnassa on vähäinen. Rakennusjärjestyksellä voidaan määrätä rakennuspaikkakoosta, rakennuksen koosta, asuntojen lukumäärästä ja suunnittelutarvealueista. (Pihala ym. 2012, 11.) Rakennusjärjestyksen ja kaavoituksen välinen ero on pidettävä selvänä.

Rakennusjärjestyksellä ei voi korvata kaavoitusta. Kaavoilla varataan alueita eri käyttötarkoituksiin, mitä rakennusjärjestyksellä ei voida tehdä. Rakennusjärjestyksen määräykset eroavat yksityiskohtaisten kaavojen määräyksistä myös siten, että ne ovat yleisiä koko kuntaa tai sen osa-alueita koskevia. Kaavoissa annetaan sen sijaan kortteli ja tonttikohtaisia yksityiskohtaisia määräyksiä alueesta, sen rakentamisesta ja käytöstä. (Rakennusjärjestyksen malli 1999, 6.)

Suunnittelutarvealue

Suunnittelutarvealue ei sinällään sisälly kaavoituksen piiriin, mutta maankäyttö- ja rakennuslain myötä siitä on tullut maankäytön, ja ennen kaikkea yhdyskuntarakenteen ohjausväline. Se kattaa alueet, jotka suunnittelemattomana aiheuttaisi taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti haitallista kehitystä (MRL 16 §).

Suunnittelutarvealue (MRL 1 6§) korvaa rakennuslain mukaisen taaja-asutuksen käsitteen, mutta on aiempaa tulkintaa joustavampi ja laajempi. Taaja-asutuksen lisäksi suunnittelutarvealue voi käsittää haja-asutusalueita. (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 102.) Maankäyttö- ja rakennuslaki ei tunne termiä ”haja-asutus”. Ne alueet, jotka eivät ole asemakaava-alueen piiriin kuuluvia tai suunnittelutarvealueita, ovat lain mukaan asemakaava-alueen ulkopuolisia alueita. Termi on kuitenkin vahvasti käytössä, ja usein sillä viitataan taajaman ulkopuoliseen alueeseen. (Tolvanen 2004, 13.) Lähtökohtana on, että suunnittelutarvealueen piiriin kuuluu sellainen maankäyttö, joka

suunnitteleamattomana aiheuttaisi taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti haitallista kehitystä. Suunnittelutarvealueen käsite poistaa jyrkän taaja-asutuksen ja haja-asutuksen erottelun ja korostaa suunnittelun vaatimustason asettamista suunnittelutarpeen mukaiseksi. Samoin käsitteen luonteeseen kuuluu se, että *kunta voi osoittaa* suunnittelutarvealueeksi alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä. (Jääskeläinen & Syrjänen 2000,102).

MRL 16 §:n kolmas momentti esittää kuntien oikeuden osoittaa suunnittelutarvealueita. Tällä myönnettyllä oikeudella pyritään vahvistamaan kuntien maankäytön ohjausta. Hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslaista vuonna 1998 korostettiin 16 §:n ensimmäisen ja toisen momentin käsittävän lähinnä aiemmat taaja-asutuksen määritelmät. Sen sijaan kolmas momentti korostaa maankäytön ohjaamisen tehokkuutta hyödyntäen suunnittelutarvealueita. Hallituksen esityksessä ilmaistaan esimerkkejä suunnittelutarvealueista, joita kunnat voivat osoittaa. Tällaisia ovat taajaman lievealueet tai suurimmilla kaupunkiseuduilla laajempikin rakentamisen alue. (Hallituksen esitys 101/1998.) Monet kunnat esim. Uudenmaan maakunnassa ovat asemakaava-alueen ulkopuolisilta alueilta osin kokonaisuudessaan suunnittelutarvealuetta (maanmittauslaitoksen selvitys).

Jos kunnassa on aikatauluun sopivasti käynnistymässä asemakaava-alueiden ulkopuolisia alueita koskeva yleiskaavatyö, on yleiskaava luonteva väline myös suunnittelutarvealueiden rajaamiseen. Jos tällaista kaavatyötä ei ole käynnistymässä, voi asian hoitaminen oikeusvaikutteisella yleiskaavalla viedä vuosia. Tällöin asia voi olla järkevää hoitaa rakennusjärjestyksellä. Molemmat välineet ovat mahdollisia eikä asian ratkaiseminen nyt toisella estä tulevaisuudessa arvioimasta asiaa uudelleen ja vaihtamaan välinettä. Muutoinkin suunnittelutarvealueita koskeva harkinta tulee uudelleen ajankohtaiseksi viimeistään kymmenen vuoden kuluttua. (rakennusjärjestyksen malli 1999, 22.)

Suunnittelutarveratkaisut

Suunnittelutarveratkaisun periaatteet on määritelty Maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä. Käytännössä suunnittelutarveratkaisu on rakennusluvan myöntämistä suunnittelutarvealueelle. Hyväksyttävä suunnittelutarveratkaisu vaatii tiettyjä lain määräämiä periaatteita, mutta

ratkaisulla on myös hyvin vahvaa tulkinnanvaraa. MRL137 § ilmaisee suunnittelutarpeeseen huomioitavat asiat seuraavasti; 1) ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, 2) ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä ja 3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Laissa myös korostetaan, että rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa olla vaikutuksiltaan merkittävää. Suunnittelutarvealueille myönnettävissä luparatkaisuissa päätöksentekijänä toimii kunnan viranomainen. Suunnittelutarveharkinta on oikeusharkintaa, mutta tulkinnanvaraiseksi siitä tekee sen, toteuttaako kunta löysää vai tiukkaa lain soveltamista. Tämän mahdollistaa lain joustava linjaus suunnittelutarveratkaisuista.

6 YHDYSKUNTARAKENTEEN HAJAUTUMISEN ALUEELLISET ERITYISPIIRTEET

Millä tavoin kunnat ohjaavat asemakaava-alueen ulkopuoleista rakentamista? Yhdyskuntarakenteen hajautuessa on syytä esittää kysymys tämänhetkisten ohjausvälineiden toimivuudesta. Hajautuvaa kehitystä on pyritty ratkaisemaan eri maissa eri tavoin. Suomessa maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen myötä on pyritty vahvistamaan kuntien vastuuta ja roolia maankäytön suunnittelussa. Suunnittelutarvealueiden tullessa yhdeksi ohjausvälineeksi kunnan rooli on kasvanut ja samalla maankäytön ohjaukseen on tullut poliittista päätösvaltaa. Maankäyttö- ja rakennuslain ero aikaisempaan lakiin voidaan nähdä selvimmin siinä, että aikaisempi laki näki rakentamisen lähinnä uudisrakentamisena, nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki näkee rakentamisen enemmänkin täydennysrakentamisena (Hallituksen esitys 101/1998).

Suomen aluerakenne on keskittynyt, mutta kaupunkiseutujen tasolla yhdyskuntarakenteessa tapahtuu hajautumista. Voidaan siis todeta, että kuntatasolla kasvukeskuksissa keskittymistä tapahtuu, mutta seututasolla yhdyskuntarakenne hajautuu. Yhdyskuntia ovat hajauttaneet kuntien omat suunnitteluratkaisut, maanomistussuhteet sekä palvelujen ja infrastruktuurin rakennemuutokset. Kuntien välinen kilpailu hyvistä veronmaksajista erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla on myös lisännyt hajautumista. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen ilmenee myös työpaikka- ja palvelutoimintojen siirtymisenä yhä suuremmassa määrin kaupunkien keskeisiltä alueilta kehävyöhykkeille. (Mäntysalo ym. 2010, 26.)

On perusteltua tarkastella lähemmin hajarakentamista ennen kuin tarkastellaan hajarakentamisen ohjauksen toteutumista. Seuraavissa alaluvuissa käsitellään hajarakentamisen jaottelua lievealueille, kyläalueille sekä haja-asutusalueille.

6.1 Lievealueet

Suomen ympäristökeskuksen yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmän (YKR) mukaan taajama on vähintään 200 asukkaan alue, jossa rakennusten lukumäärä ja kerrosala muodostavat ympäröivää haja-asutusta selvästi tiheämmän keskittymän. (Ristimäki, Kalenoja & Tiitu 2011, 7.) Valtakunnallisessa yhdyskuntarakenteen seurannassa (YKR) taajamien lievealueet rajataan koskemaan viiden kilometrin etäisyydellä taajamasta olevaa aluetta. Taajaman lievealueiden etäisyyden suhteen tulkinta voi vaihdella, ja lievealueina on esitetty myös kolmen kilometrin etäisyydellä olevat alueet taajamasta. Pirkanmaan ELY-keskus on käyttänyt karttaesimerkeissä 1 km:n, 3km:n ja 5 km:n lievealuerajauksia. Tampereen kaupunkiseudun asemakaavojen ulkopuolisen rakentamisen seudullisten periaatteiden ehdotusraportissa esitetään lievealuerajaus asemakaava-alueen reunasta 0-5 km:n etäisyydelle sijoittuvalle alueelle, johon kunnan kasvualue ulottuu. Raportissa ilmaistaan myös asemakaavan tarpeellisuus rakentamisen edellyttämiseksi. (Tampereen seudun asemakaava-alueiden ulkopuolisen rakentamisen seudulliset periaatteet, ehdotusraportti. 2012, 1.) Yhdyskuntarakenteen haitallisella kehityksellä viitataan usein lievealueilla tapahtuvaan rakentamiseen.

6.2 Kyläalueet

Haja-asutus voidaan jakaa asutuksen tiheyden perusteella kylämäisen asutuksen alueiksi sekä harvaksi haja-asutusalueeksi. Kylämäistä rakennetta kuvaavan aluejaon tavoitteena on esittää haja-asutusalueen vakituiseen asutukseen perustuvat rakennus- ja asutustihentymät. Kyläaluejako on yleistys, jossa on pyritty huomioimaan erilainen kylämäinen asutus Suomessa. Yhtä ja oikeaa tapaa rajata kylä ei ole olemassa. Yleiskielen kylä sanalla viitataan useimmiten yhtenäiseen asuntoalueeseen maaseudulla, jossa talot muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. Suomessa maaseutuasutuksen eri kehitysvaiheet ovat muokanneet kyläalueita ja jättäneet niihin omat erityispiirteensä. Niinpä kylä ei ole vain yhden aikakauden tai elinkeinon asutusmuoto, vaan

kerrostuma, jossa asutus on aikojen kuluessa ryhmittynyt useaan otteeseen uudelleen. (Helminen & Ristimäki 2008, 14.)

Yhdyskuntarakenteen hajautumisen näkökulmasta kylämaista rakentamista ei nähdä negatiivisena kehittymisen suuntana. Kansainvälisessä hajautumiskeskustelussa esim. (Urban Growth Boundary, UGB) kylä- ja maaseutumaisia alueita ei nähdä negatiivisina, vaan päinvastoin asumista pyritään ohjaamaan jo olemassa oleville asuinalueille. Maankäytön ohjaaminen ei siis ohjaa asumista taajama-alueille, vaan pyrkii vähentämään lievealuerakentamista ja ohjaamaan rakentamisen taajamiin ja kyliin. Toimivasta yhdyskuntarakenteesta huolehtimalla voidaan tukea myös pienempien kaupunkien sekä maaseudun taajamien ja kyläverkoston elinvoimaa (Koski 2008, 3).

6.3 Haja-asutusalueet

Helminen ja Ristimäki esittävät haja-asutusalueen määritelmän YKR-rekisterin näkökulmasta seuraavasti: Haja-asutusalue on määritelmällisesti taajaman ulkopuolinen alue. Asutusrakenteellisesti haja-asutus voidaan jakaa asutustiheyden perusteella kylämaiseen ja harvaan haja-asutukseen. Haja-asutusalueesta voidaan myös erottaa asumaton alue. Haja-asutuksen rajaamiseen on useita muitakin näkökulmia. Esimerkiksi vesihuollossa haja-asutusalueella tarkoitetaan aluetta, jolla ei ole vesihuoltoverkostoja, eli vesi- tai viemäriverkostoa. (Helminen & Ristimäki 2008, 12.)

Karkeasti esitettynä haja-asutusta on siis taajaman ulkopuolinen alue. Näin esimerkiksi kyläalueet ja taajamien lievealueet ovat haja-asutusta. Tässä tutkimuksessa keskitytään nimenomaan taajamien lievealueiden tutkimiseen maankäytön ohjaamisen näkökulmasta. Puhuttaessa siis tässä tutkimuksessa haja-asutusalueista tarkoitetaan lievealuerakentamisesta eikä kyläalueille rakentamisesta.

7 RAKENTAMISEN OHJAAMINEN SUUNNITTELUTARVEALUEILLA

Suomen maankäytön suunnittelussa päivitettiin käytössä olevia suunnittelun ja ohjauksen välineitä vuonna 2000, jolloin maankäyttö- ja rakennuslaki astui voimaan. Aiemmin laki tunnettiin rakennuslakina. Maankäyttö- ja rakennuslaissa huomiota keskitettiin maankäytön ohjaamisen näkökannasta yhdyskuntarakenteen hajautumiseen. Kuitenkaan ilmiö ei ollut uusi. Jo Vuonna 1959 voimaan tullut rakennuslaki toi esille taaja-asutuksen määritelmän ja rakennuslaissa ilmaistiin tarve välttää suunnittelematonta taaja-asutusta. (rakennuslaki 4 & 6 §). Kuitenkaan rakennuslain ohjaava vaikutus taajaman ulkopuolella ei tuottanut tarpeeksi tuloksia. Suunnittelemattoman hajarakentamisen estäminen kävi haasteelliseksi ja 1980-luvulla hajarakentaminen saattoi käsittää jo puolet kunnan uudisrakentamisesta (Littow 2006, 23). Ajan henkeen kuului, että kansalaiset ja poliittiset päättäjät eivät halunneet käsittää, miksi ei saa rakentaa omalle maalleen. ”Maantievarsi-asutusta” pidettiin hyvänä siksi, että ”talottomat taipaleet” lyhenivät (Littow 2006, 24). Tuolle ajalle voidaan pitää rakentamisen tausta-ajatuksena ”uudisraivaaja-ajattelua”, joka on suomalaisen maankäytön suunnittelun erityispiirre. Kun kunnat saivat kaavamonopolin vuonna 1966, tähdenneettiin, että vain kunnan maata tulisi kaavoittaa. Tuli puute hyvistä tonteista ja niiden hinta nousi ja tämä lisäsi hajarakentamista. (Littow 2006, 24.)

Maankäyttö- ja rakennuslakiin otettiin uusi *suunnittelutarvealueen* käsite, joka korvaa aikaisemman rakennuslain taaja-asutuskäsitteen. Suunnittelutarvetta koskevan sääntelyn yleisenä tehtävänä on yhdyskuntarakenteen ohjaaminen niin, että estetään suunnittelematon maankäyttö, josta voisi aiheutua haitallista kehitystä esimerkiksi yhdyskuntarakenteeseen (Tolvanen 2004, 1).

Alueiden käytön ohjauksessa tavoiteltavan joustavan ohjauksen toteuttaminen edellyttää myös normeilta joustavuutta. Arvoperustaiset, joustavat normit ja tulevaisuuteen tarkentuva suunnittelu korostavat laajaa harkintaa maankäyttöä ja rakentamista koskevassa päätöksenteossa. Lupien suuri taloudellinen merkitys ja maanomistajiin kohdistuvat oikeusvaikutukset taas painottavat tarvetta normisidonnaiseen, täsmälliseen sääntelyyn. (Tolvanen 2004, 2.) Tässä voidaankin nähdä suunnittelutarvealuetta koskevassa keskustelussa eteen noussut haaste: joustavan

ohjausvälineen etuna nähdään tulevaisuuteen tähtäävä suunnittelu, toisaalta haasteena nähdään ohjausvälineen käyttäminen tasapuolisesti ja kuntien väliset eroavaisuudet ohjausvälineen käytössä.

Suunnittelutarvealueiden määrittelemisessä yhdistyvät lainsäädännöllinen ohjaus sekä poliittinen ohjaus. MRL 16 §:ssä ilmaistaan jo lain nojalla osoitetut suunnittelutarvealueet, mutta suunnittelutarvealueen käyttöönotossa haluttiin lisätä kuntien roolia maankäytön ohjaamisessa. Hallituksen esitys ilmaisi MRL 16 §:n seuraavasti:

”...Muita suunnittelutarvealueita kunta voi määritellä joko rakennusjärjestyksessä tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Tällaisia alueita voidaan osoittaa siellä, missä alueen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla maankäytön suunnittelu on tarpeen erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi. Näitä suunnittelutarvealueita voivat olla muun muassa taajamien lievealueet, keskeisten liikenneväylien varsilla sijaitsevat alueet ja kaupunkiseuduilla keskusta ympäröivissä kunnissa sellaiset alueet, joihin kaupungin rakentamispaineet merkittävimmin heijastuvat. Suunnittelutarvealue voi liittyä myös sellaiseen tilanteeseen, jossa erityisharkinta on tarpeen tärkeiden suojelu- tai virkistysintressien takia. Tärkeisiin suojeluintresseihin voi kuulua esimerkiksi yhtenäinen kulttuurimaisema. Myös liikenteen melu alueisiin voi liittyä suunnittelutarvetta.” (HE 101/1998.)

Suunnittelutarvealueita suoraan lain nojalla on alueet, joiden käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi tarvitaan erityisiä, suunnittelua edellyttäviä toimenpiteitä. Pykälän 1 momentissa mainitaan tällaisina toimenpiteinä teiden, vesijohdon tai viemärin rakentaminen taikka vapaa-alueiden järjestäminen. Säännös vastaa pääosin rakennuslain taaja-asutuksen määrittelyä. Tarve asutusta palvelevien vapaa-alueiden järjestämiseen on sellainen suunnittelun tarvetta määrittelevä peruste, jota edellisessä laissa ei nimenomaisesti ole mainittu, mutta joka oikeuskäytännössä on saanut merkitystä. (HE 101/1998.) Vapaa-alueiden määrittely luo suunnittelutarvealueiden määrittelylle hyvin paljon tulkinnanvaraa. Vapaa-alueet voidaan ymmärtää kahdella tavalla. Maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on muun muassa järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle. Vapaa-alueiden voidaan kuitenkin olettaa tarkoittavan nimenomaan kaavoituksen toteuttamisen edellyttämiä alueita, jolloin se tarkoittaisi rakentamiselta vapaaksi

jätettävää aluetta, jolle on myöhemmin, asemakaavan laatimisen yhteydessä, mahdollista järjestää esimerkiksi katuja, leikkipaikkoja tai pysäköintialueita. (Tolvanen 2004, 14–15.)

7.1 Suunnittelutarvealueen ohjaavan vaikutuksen toteutuminen

Suunnittelutarvealue on ollut käytössä maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulosta lähtien. Sen toimivuus maakäytön ohjaamisen välineenä tunnustetaan, mutta haasteena nähdään poliittinen pitkäjänteisyys maankäytön suunnittelussa ja ohjaamisessa.

Se on oikeastaan niin hyvä väline kuin kaupunki sitä haluaa käyttää. Haasteena on löytää poliittista pitkäjänteisyyttä. On ihan selvää, että asemakaava-alueen viereiset lievealueet, ja tulevat asemakaava-alueet on helppo hoitaa. Kun mennään vähän kauemmaksi, niin haasteet kasvavat. (H6)

Myös Lempäälän kunnassa lievealuerakentaminen nähdään vähenevän suunnittelutarvealueiden myötä. Tietämys suunnittelutarvealueiden rajaavasta luonteesta on vähentänyt myös lupanomuksia lievealueilla. Varsinkin kunnissa, joissa rakentamispaineet ovat kovat, suunnittelutarvealueet nähdään hyvänä ohjaamisen välineenä, käytännössä välttämättömänä.

Kyllä meillä kunnan taholta suunnittelutarvealueita pidetään toimivana, varsinkin kunnissa, missä on vahva hajarakentamisen paine. Lempäälän kaltaisessa kunnassa rakentamispaineet ovat näin kovat, niin suunnittelutarvemenettely on ilman muuta välttämätön. Ilman sitä meillä ei olisi oikeastaan kovinkaan käyttökelpoisia keinoja hallita ja ohjata tätä kuitenkin mittakaavassa varsin suurta rakentamista. (H3)

Kangasalan kunnassa pyrittiin käyttämään kunnan mahdollisuutta laajentaa suunnittelutarvealueet koskemaan myös lievealueita, liikenneväylien varsilla sijaitsevia alueita

sekä virkistysintressien kautta perusteltavia alueita. Toisin sanoen, pyrittiin hyödyntämään hallituksen esityksessä painotettua suunnittelutarvealueen ohjaavaa roolia.

Meillä tämänhetkisessä voimassaolevassa rakennusjärjestyksessä ei ole suunnittelutarvemäärittelyä lainkaan, koska siinä kuulemisessa oli menettelytapavirhe ja se pykälä poistettiin. Esitimme, että koko kunta olisi suunnittelutarvealuetta noin viisi vuotta sitten. Parhaillaan meillä on nähtävillä uusi rakennusjärjestysluonnos, jossa kunnanhallitus poisti kokoaan suunnittelutarvemäärittelyn työryhmän esityksestä. Esityksessä oli ilmaistu suunnittelutarvealueet koskemaan myös lievealueita, teiden varsia ja tärkeimpiä virkistysalueita (H1)

7.2 Päätöksenteko ja lupapolitiikka suunnittelutarveratkaisuissa

Maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella ilmaistaan seuraavasti:

”Sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää, että rakentaminen:

1) ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;

2) ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä; ja

3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, saa rakentaa jo olevaan asuntoon tai maatilaan kuuluvan talousrakennuksen. Rakennuslupa voidaan 1 momentin estämättä myöntää myös

rakennuksen korjaamiseen tai asuinrakennuksen vähäiseen laajentamiseen.”

Vaikka rakentaminen suunnittelutarvealueelle lähtökohtaisesti vaatiikin asemakaavan, kunnan viranomaisella on mahdollisuus edellä mainittujen MRL 137 §:ssä säädettyjen erityisten edellytysten täyttyessä myöntää lupa rakentamiseen. Kysymys ei tällöin ole kuitenkaan poikkeuslupamenettelystä, vaan laajennetusta rakennuslupaharkinnasta, jolloin suunnittelutarvealueelle rakentamisen mahdollistava suunnittelutarveratkaisu tehdään yhdyskuntakehityksen, tulevan maankäytön ja ympäristöarvojen näkökulmasta. (Tolvanen 2004, 2.)

Suunnittelutarveratkaisut (poislukien rantarakentaminen ja MRL 171.2 §:ssä esitetyt tilanteet) on osoitettu kuntien päätettäväksi. Kunnissa päätös tehdään viranhaltijatasolla tai lautakuntatasolla. Luvan myöntäjätahon suhteen kunnissa on jonkun verran vaihteluita. Viranhaltijan kautta tapahtuvassa lupien käsittelyssä nähdään etuna johdonmukaisuus ja sitä kautta maapolitiikan toteutuminen. Tällöin myös henkilökohtaiset intressit lupapolitiikassa eivät näyttäydy vahvana.

Kyllä sillä on iso merkitys, että luvat myönnetään viranhaltijatasolla. Toteutuu johdonmukaisuus ja siten paremmin maapolitiikka varsinkin on otettu huomioon ja tuleva kaavoituspolitiikka. Silloin siinä on kuitenkin oikaisuvaatimusmahdollisuus lautakunnalla. Siinä tulee tasapuolisuus paremmin esille, eikä se ole puhelinsoittojen tai tuttavuusperusteen varaan rakentuva. (H6)

Viranhaltijan päätös lupa-asioissa nähdään myös haasteena. Poliitikkojen asettamat poliittiset linjaukset voivat heijastua viranhaltijan lupapäätöksiin. Lautakuntatasolla tehtävät lupapäätökset voivat sen sijaan näyttäytyä poliittisina päätöksinä enemmän kuin maankäytön suunnitelmallisina päätöksinä.

Eräillä paikkakunnilla, kuten Jyväskylässä ja Kuopiossa, on ollut hyviä kokemuksia viranhaltijapäätöksistä. Siellä

lautakunta on määritellyt linjaukset. Tällä tavoin voidaan etukäteen ilmaista linjaukset, tullaanko lupia myöntämään vai ei. Se on nopeuttanut käsittelyä ja vähentänyt turhien hakemusten tekemistä....On aika paljon kiinni niistä päättävistä poliitikoista, minkälaisia linjauksia tehdään. Se on poliitikkojen kannalta ongelmallista, että jos joudutaan tekemään paljon kielteisiä ratkaisuita omille äänestäjilleen, voi menettää äänestäjiään. (H1)

Luvista päättävien tahojen kesken on pohdittu myös viranhaltijan ja lautakuntatason yhteistyötä. Lempäälässä asetettiin työryhmä pohtimaan lupien jakamista viranhaltijalle ja lautakuntatasolle tietyissä tilanteissa. Myös lautakuntatason lupapolitiikassa nähdään haasteena asioiden käsittely ”hajallaan”. Jyväskylässä virkamies eli yleiskaavapäällikkö päättää lähes kaikki tapaukset. Luvat keskustellaan läpi tiimissä, jossa on läsnä yleiskaavoitus, rakennusvalvonta ja yhdyskuntalakimies. Kaupunkirakennelautakunta käsittelee loput ja lautakunta käsittelee myös mahdolliset, virkamiespäätöksistä jätetyt oikaisuvaatimukset. (Jyväskylän yleiskaavapäällikkö MAL-verkoston seudullisessa hajarakentamisen selvityksessä.)

Meillä on pohdittu tätä kysymystä, ja on asetettu työryhmäkin pohtimaan lautakunnan ja jaoston toimintaa ja kehittämistä. Selvityksessä tultiin siihen tulokseen, että tietyiltä osin voisi päätösvaltaa siirtää viranhaltijatasolle lautakuntatasolta. (H3)

Pitäisi olla pelkästään tekninen lautakunta ja maankäytön lautakunta, jolloin maankäytön asiat eivät olisi hajallaan. (H4)

Kansallinen maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisverkosto (MAL-verkosto) teetti kyselyn vuonna 2011 suunnittelutarvealueiden toimivuudesta 13 kaupunkiseudulle. Kyselyn tuloksena syntyi 20 vastauspaperia, jotka käsitelivät hajarakentamisen ohjaamista. MAL-

verkoston teettämän kyselyn perusteella suunnittelutarveratkaisuihin neljännes tehdään viranhaltijatasolla ja loput luottamuselintasolla.

MRL:n suunnittelutarvetta koskevan lainvalmistelun ollessa rakennuslakitoimikunnassa keskusteltiin myös siitä, olisiko ollut mahdollista irrottautua lakisääteisestä suunnittelutarpeen määrittelystä kokonaan, jolloin alueet olisi määritelty suunnittelutarvealueiksi pelkästään oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä. Vaikka se olisi ollut mahdollista, sitä ei kuitenkaan haluttu. (Tolvanen 2004, 24; Ekroos & Majamaa 2000.) Lakisääteisestä määrittelystä luopuminen olisi osaltaan korostanut kunnan itsenäistä päätösvaltaa, mikä oli yksi rakennuslainsäädännön uudistuksen tavoitteista (Tolvanen 2004, 25). Suunnittelutarpeen määrittely rakennusjärjestyksessä oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa olisi tuonut selkeyttä, mutta samalla kasvattanut riskiä siitä, että ohjausvälineitä ei käytettäisi.

7.2.1 Lievealueiden hallinta suunnittelutarveratkaisulla

Suunnittelutarvealue korvasi rakennuslain 4 §:n taaja-asutuksen määritelmän. Kuitenkin MRL:ssa haluttiin laajentaa suunnittelutarvealue koskemaan myös laajempia alueita. Tällöin taajaman lievealueet voidaan ottaa suunnittelutarpeen piiriin. Suunnittelutarpeen määrittelyssä huomioidaan myös mahdollinen tuleva rakentaminen, joka eroaa rakennuslaista.

Lievealueet ovat yhdyskuntarakenteen hajautumisen näkökulmasta haastavia. Ne voivat estää maankäytön suunnitelmallista ohjaamista ja kaavoitusta. Suunnittelutarveratkaisuin pyritään vähentämään lievealuerakentamista. Jyväskylässä varsinaisilla lievealueilla on selkeästi jarrutettu ja jopa estetty rakentamista suunnittelutarvealueiden avulla, vedoten ”aiheuttaa haitallista yhdyskuntakehitystä” ja ”haittaa kaavoitusta” –argumentteihin (MAL-verkoston hajarakentamisen hallinnan seudullinen selvitys). Nokialla haasteena on nähty myös rakentamisen hillintä lievealueilla. Syinä haitalliseksi pidettyyn kehitykseen on nähty löysä lupapolitiikka.

Asemakaava-alueen ulkopuolisen pientalorakentamisen paine kohdistuu suurelta osin juuri lievealueille. Valtaosaan

suunnittelutarveratkaisuhakemuksista on suostuttu. Varsinaisia ohjausvälineitä ei ole. Emätilatarkastelu tehdään hakemuskohtaisesti, mutta sekään ei aina riittäviä keinoja asian ratkaisemiseen. (Nokian kaavoitusarkkitehti MAL-verkoston seudullisessa hajarakentamisen selvityksessä.)

Lievealuerakentaminen nähdään yleisesti haasteena, mutta toimet sen rajoittamiselle vaihtelevat kuntien välillä. Joissain tilanteissa lupapolitiikan, jolla lievealueiden rakentamista hallitaan, katsotaan irtautuvan maapolitiikasta. Tällöin johdonmukainen hajautumista estävä strategia ei toteudu.

Meillähän se ongelma on ollut paljon täällä lievealueilla. Rakennuslautakunnan käsitellessä poikkeuslupia ja suunnittelutarveratkaisuja, kaavoituksellinen ja maapoliittinen näkökulma unohtuu. Se, että lupapolitiikka on osa maapolitiikkaa, semmoista ei nähty. Ja kun asemakaavan liepeille, alle puolen kilometrin päässä asemakaava-alueen rajasta myönnetään suunnittelutarveratkaisuja, niin se tarkoittaa että siellä asemakaavan laatiminen vaikeutuu. (H1)

Suunnittelutarveharkinta on kaavallista esiharkintaa. Myönteisellä lupapäätöksellä nähdään rakentamisen sopeutuvan tulevaan kaavaan. Kaavallinen suunnittelu on hidasta ja aiheuttaa kunnalle suuria kustannuksia. Tämän vuoksi houkutus myöntää suunnittelutarveratkaisuja sellaisissakin tilanteissa, joissa rakentaminen edellyttäisi asemakaavallista suunnittelua, saattaa olla suuri (Tolvanen 2004, 34). Lupapolitiikan ja kaavoituksen toimivalla yhteistyöllä voidaan saavuttaa suunnitelmallista maankäytön suunnittelua. Kuitenkin lupapolitiikan ristiriitaisuus voi luoda haasteita kaavoitukselle. Ympäristöministeriön selvityksen mukaan kaavoituksen syrjäyttäminen lupajärjestelmän kautta ei näytä muodostuneen merkittäväksi ongelmaksi, jos yhteistyö toimii. Ministeriö korostaa kuitenkin aiheen haasteellisuutta (Tolvanen 2004, 34).

Yhtenä haasteena voidaan myös nähdä se, että lain nojalla tapahtuvaa lievealueiden määrittelyä suunnittelutarvealueiksi ei käytännössä ole, vaan lievealueiden osalta käytetään MRL 16.3 §:n

mukaista kuntien oikeutta määrittää lievealueet suunnittelutarpeen piiriin. Tässä voidaan nähdä haasteena myös se, että kunnan mittakaavassa lievealuerajaukset ja rakentamispaine voidaan nähdä erilaisena kuin kaupunkiseudun näkökulmasta.

Muistaakseni oikeuskäytännössä on esiintynyt lähinnä sellaisia tapauksia, joissa asemakaava-alueen lievealueilla suunnittelutarvealueen määritelmä suoraan lain nojalla on ollut varmuudella vain muutamia satoja metrejä. Kaupunkiseudun mittakaavassa rakentamispaine kattaa kuitenkin useiden kilometrien vyöhykkeen lievealueella. Nykymuodossaan laki ei välttämättä anna mahdollisuuksia tulkita suunnittelutarvealueita todellisen (rakentamispaine) mukaisesti. Tähän kaipaisin jopa lakimuutosta. (H3)

Suunnittelutarvealueen rooli rakentamisen rajoittajana nähdään ristiriitaisena. Käytännössä suunnittelutarvealue rajaa rakentamista. On kuitenkin erotettava toisistaan rakennuskiellot ja suunnittelutarvealueet. Suunnittelutarvealueen osoittamiseen sisältyy 10 vuoden rajaus, jonka aikana alueella on aloitettava suunnittelu.

Suunnittelutarvealueen suhteen on ollut paljon puhetta siitä, että rakennusjärjestyksessä osoitetaan laajoja alueita suunnittelutarvealueiksi. Tulisi olla varovainen, että suunnittelutarvealuetta ei käytetä ikuisen rakennuskiellon järjestelmänä. (H6)

7.2.2 Lievealueen ulkopuolisen rakentamisen hallinta suunnittelutarpeella

Yhdyskuntarakenteen eheyttämisen kannalta lievealuerakentaminen nähdään haasteena. Lievealueiden ulkopuolinen haja-asutusrakentaminen pyritään ohjaamaan kyliin. Tällä tavoin kylien elinvoimaisuus säilyy, ja rakentaminen ohjataan sinne, missä sitä jo valmiiksi on. Usein puhuttaessa hajarakentamisen hillinnästä sekoittuu keskusteluissa kylien tulevaisuus ja rakentamisen hillintä. Kuitenkin usein rakentamisen ohjaamisella pyritään nimenomaan vahvistamaan kylien elinvoimaisuutta.

Meillä on ollut maaseutualueille tekeillä yleiskaava jo kahdentoista vuoden ajan ja koko sen ajan ajattelu on kehittynyt. Meillä on ollut hyvät tavoitteet ohjata rakentamista kyliin, mutta on havaittu että halu ohjata rakentamista kyliin ei tuo riittävästi tuloksia. Siihen päästään vain sillä, että kielletään rakentaminen selkeämmin muualla. Jos lupia myönnetään muualle kuin kyliin, se ei tue kyliä yhtään. Meillä on ollut selkeä linja, että lievealueille, 3–4 km:n päähän asemakaava-alueen reunasta ei myönnetä lupia ja pyritään epäämään luvat myös ihan haja-alueilla ja tukemaan nimenomaan kyliä, joissa on jo palveluita. (H1)

Haasteena nähdään kuitenkin kylien määrittely ja rakentamisen ohjaamisen todellinen vaikutus kylien elinvoimaisuudelle. Pirkanmaan kyläyhdistys, Pirkan kylät Ry, on jättänyt vuonna 2012 vastineen Tampereen kaupunkiseudun toteuttamalle seudullisten periaatteiden luomiselle yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäisemiseksi. Seudulliset periaatteet ovat lausuntopyyntökierroksella vuonna 2012. Kyläyhdistys korostaa vastineessa kylän määrittelyn epäselvyyttä. Uhkana nähdään se, että kyliksi määritellään käytännössä taajamat asukasmäärän perusteella, ja perinteiset maaseutukylät jäävät määrittelyn ulkopuolelle. (Pirkanmaan kyläyhdistyksen vastine.)

Kylän määrittely ei ole Suomen ympäristökeskuksen yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmässä (YKR) myöskään yksiselitteinen. Uudenmaan liitto on teettänyt raportin

asemakaava-alueiden ulkopuolisesta rakentamisesta, ja kyläalueet määriteltiin raportissa seuraavasti:

”Kylä-nimitystä käytetään usein yleisterminä kunnan taajamien ulkopuolella olevista asutuskeskittymistä. Kylälle ei ole tilastollista kokorajaa tai virallista rajaamisen määrittelytapaa. Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmässä kylämäistä yhdyskuntarakennetta kuvaavan aluejaon tavoitteena on esittää taajamien ulkopuolisen haja-asutusalueen rakennus- ja asutustihentymät, jotka perustuvat vakituiseen asutukseen. YKR-määrittelyissä kylämäinen asutus kattaa morfologialtaan hyvin erilaisia kyliä, kuten jokia ja tienvarsia mukailevat asutusjonot, yhtenäiset asutusrykelmät tai taajamia ympäröivä tiheähkö tasaisesti sirotunut asutus.

YKR:n kyläaluejako on yleistys, jota käytetään seurattaessa kylämäisen yhdyskuntarakenteen muutoksia Suomessa alueellisesti ja ajallisesti mahdollisimman vertailukelpoisella tavalla. Maakuntakaavojen kyläverkko on määritelty tavoitteellisen tulevaisuuden yhdyskuntarakenteen näkökulmasta ja määrittelyssä on ollut suuri merkitys myös kuntien kanssa käydyillä keskusteluilla.” (Uudenmaan liiton julkaisuja E118/2012, 11.)

Ollakseen palveluiden järjestämisen kannalta rakenteeltaan muuhun haja-asutusalueeseen verrattuna tehokkaampia, tulisi kylien olla tiiviitä ja matkojen kyläkeskuksiin lyhyitä. Käytännössä 2 km:n säteellä muodostuva alue on jo hyvin laaja kylien asukasmääriin suhteutettuna. Tarkastelua kylien suunnittelutilanteesta, palveluista yms. On tehty 1 & 2 km säteellä kylien keskipisteistä. Kyseinen rajausta on teoreettinen, mutta antaa kuitenkin hyvän peruskäsityksen kylien tilanteesta. (Uudenmaan liiton julkaisuja E118/2012, 13.)

Selkeä rajausta kyläalueissa on palvelut. Lievealueiksi voi mieltää asemakaava-alueen ulkopuoliset alueet, jotka tukeutuvat taajamapalveluihin. Kyläalueet on sitten niitä alueita, jotka on näiden kyläkoulujen ympäristössä ja sieltä löytyy asutusperinnettä sekä joukkoliikenteen palveluita. (H1)

Lievealueiden ulkopuolista rakentamista pyritään siis ohjaamaan kyliin. Kuntarajat voivat luoda myös haasteen maankäytön ohjaamiselle, jos tarkastelussa on seututason mittakaava. Tällöin alueen kokonaiskuvallinen tarkastelu hämärtyy kuntarajojen myötä, jolloin kunnilla voi olla hyvinkin erilaisia käytäntöjä lupapolitiikassa.

Myös määritellyt suunnittelutarvealueet ovat turhan suppeat. Yhdyskuntarakenteen kannalta haitallisempaa on suoraan myönnettävät rakennusluvut suunnittelutarvealueiden ulkopuolelle. Usein todella kaukana palveluista ym..

Kuntarajat haittaavat hajarakentamisen hallintaa. Alueelle, jolle Joensuun kaupunki myöntää todella harkitusti suunnittelutarveratkaisuja, naapurikunta tuntuu myöntävän kaikki hakemuksen mukaisina. (Joensuun kaavoituspäällikkö MAL-verkoston seudullisessa hajarakentamisen selvityksessä.)

7.3 Maapolitiikan ja suunnittelun yhteistyö

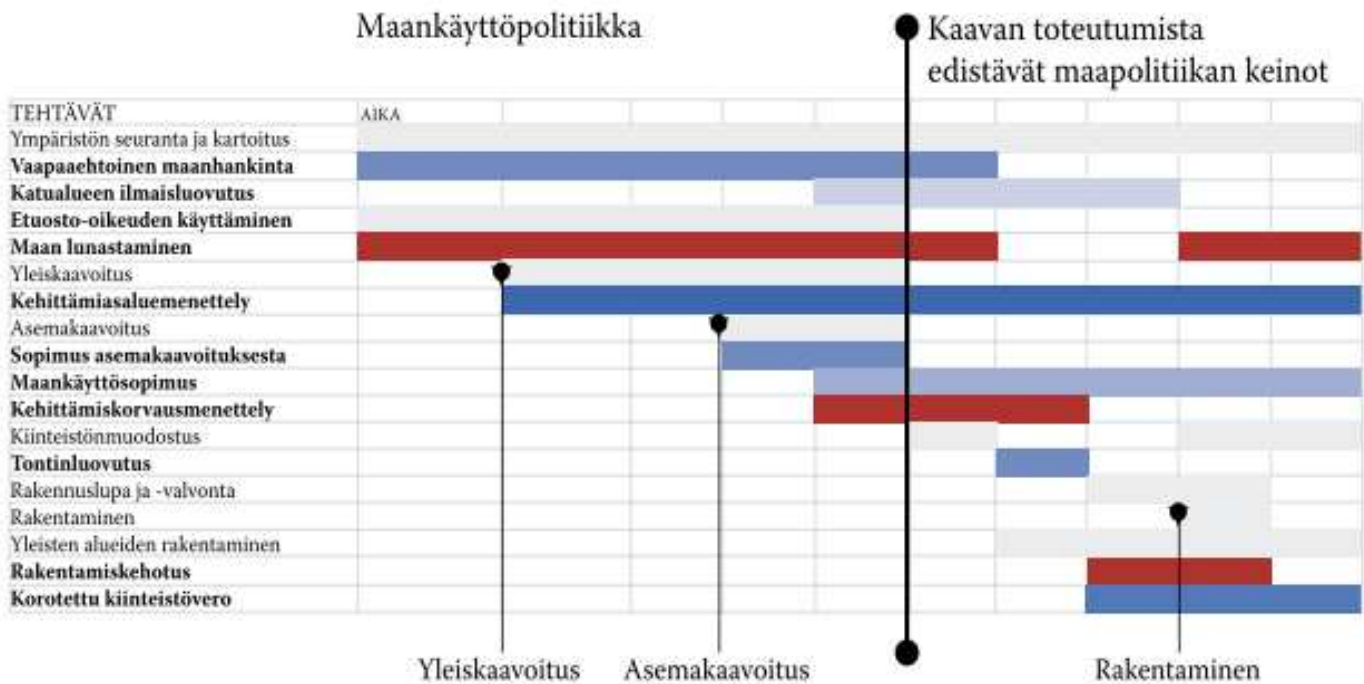
Suomessa ja pääasiallisesti kaikissa kehittyneissä maissa maankäyttöä ohjataan ja rajoitetaan kaavoituksella tai vastaavalla menettelyllä. (Laakso ym. 2001, 23.) Maankäytön ohjauksella pyritään toteuttamaan suunnitelmallista ja onnistunutta yhdyskuntarakenteen muokkaamista. Kaavoitus on kunnan harjoittamaa toimintaa, jolla pyritään aikaansaamaan ja turvaamaan viihtyisää, terveellistä ja turvallista elinympäristöä. Kaavojen mukaisia maankäyttöratkaisuja toteutetaan maapolitiikalla. Kaavoitus ja maapolitiikka muodostavat yhdessä kunnan *maankäyttöpolitiikan*. (Rautavaara, 1997, 18.)

Maapolitiikaksi kutsutaan toimintaa, joka koostuu maanhankinnasta, maanluovuttamisesta ja yksityisen omistaman tonttimaan käyttöön saamisen edistämisestä sekä sopimuspolitiikasta (Laakso ym. 2001, 47). Maapolitiikalla on erilaisia tavoitteita ja kunnat poikkeavat huomattavasti toisistaan siinä suhteessa, kuinka aktiivisesti ne hoitavat maapolitiikkaansa (Laakso ym. 2001, 47). Maapolitiikkaa toteutetaan myös hyvin eri intresseistä, jolloin tavoitteetkin ovat erilaiset. Maankäyttö- ja rakennuslaki antaa kunnalle lähes monopoliaseman maankäytön suunnittelussa. Tämä korostaa myös kuntien välisiä eroja kaupunkien alueiden suunnittelussa. Esimerkiksi suhdannevaihtelut, muuttoliike kasvukeskuksiin, väestön ikääntyminen ja erityisesti lapsiperheiden tarve väljempään asumiseen sekä elinympäristön laatuun liittyvät arvostukset asettavat kunnille yhä uusia vaatimuksia. Kasvukeskuksissa

haasteena on riittävän tonttitarjonnan ylläpitäminen ja palveluiden järjestäminen asukkaille. Väestömäärältään taantuvissa kunnissa sen sijaan ongelmana on asumisolojen ja palveluiden ylläpitäminen. Sopivat maapolitiikan toimenpiteet on valittava paikallisten olosuhteiden mukaan.

kaavoitus ja maapolitiikka muodostavat yhdessä kunnan maankäyttöpolitiikan. Kaavoitukselle ja maapolitiikalle yhteisiä kysymyksiä ovat muun muassa laaditaanko kaava kunnan, yksityisen tai aluerakentajan maalle, kuinka suurelle alueelle kaava laaditaan sekä miten käytetään rakennuskieltoja ja –rajoituksia. *Esimerkiksi taajaman lievealueelle annettu rakentamisrajoitus sekä helpottaa tulevaa kaavoitusta että edistää maapolitiikkaa.* (Laakso ym. 2001, 49.)

Maapolitiikan keinot voidaan jakaa karkeasti neljään eri ryhmään; maan hankintaan, maan luovutukseen, tonttimaan käyttöön saamisen edistämiseen sekä sopimuspolitiikkaan. Maan hankinta kattaa vapaaehtoisen oston, vaihdon, lunastuksen, etuoston sekä ilmaiseksi lain perusteella hankitun maan. Maan luovutus sisältää vuokrauksen, myynnin ja vaihdon. Tontin käytön edistämisen keinoja ovat rakentamiskehoitus sekä kiinteistövero. Sopimuspolitiikka kattaa maankäytösopimukset. (Laakso ym. 2001, 48.) Seuraava kuvaaja esittää maapolitiikan keinot yhdyskuntarakenteen suunnittelussa ja toteutumisessa. Kuvaaja esittää maapolitiikan toteutumisen aikaan perustuvan muuttujan mukaan. Hyödyntämällä maapolitiikan keinoja aktiivisesti jo ennen asemakaavoitusta kunta voi parhaiten varmistaa kaavojen oikea-aikaisen toteutumisen sekä taloudellisten että laadullisten tavoitteiden mukaisesti (Kuntaliitto & Ympäristöministeriö 2004, 11).



Kuva 10. Maapolitiikka osana yhdyskuntarakenteen suunnittelua. (Asumisen ja yrittämisen edellytykset kuntoon - tietoa maapolitiikasta kuntien päättäjille. Kuntaliitto & Ympäristöministeriö 2004, 11).

Maapolitiikan toteutuminen rakentamisen rajoittamisen näkökulmasta nähdään haasteellisena varsinkin maalaiskunnissa. Kuntaliitosten myötä yhtenäistettävän maapolitiikan ongelmana nähdään yhteisen sävelen löytäminen maapoliittisiksi periaatteiksi. Lisäksi ongelmallisena nähdään maanomistajien ja kaupungin välinen ristiriita.

Luvussa 1 käsiteltiin Kangasalan, Lempäälän ja Ylöjärven maapoliittisia periaatteita. Kangasalla mainittiin periaatteiksi: yleiskaavassa määritellyn hyvän ja tavoitteellisen yhdyskuntarakenteen turvaaminen, kohtuuhintaisen rakennusmaan tarjonnan turvaaminen ja maanomistajien yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen. Maapolitiikan toteutumisen periaatteet nähdään Kangasalla kuitenkin haasteellisena. Ongelmallisena nähdään maanomistuksen ristiriidat yksityisen ja kunnan välillä sekä lievealuerakentaminen. Sen sijaan tiivis rakentaminen kunnan omistamalle maalle näyttäytyy onnistuneena maapolitiikkana.

Maapoliittinen ohjelma meillä uudistettiin samaan aikaan kun tehtiin seudullista linjausta ja se on aika lailla sen mukainen mitä yhdessä tuumin on ohjeistettu. Eli uutta

asemakaavaa ensisijaisesti laaditaan kunnan maalle. On siinä semmoinen takaportti, että pienille alueille voidaan tehdä myös sopimuksia ja tietenkin siellä, missä asemakaava muutetaan ei ole olemassa muuta tietä kuin se sopimusten tie, mutta me ollaan saatu ihan selvästi asia parempaan reilaan.
(H1)

Maapolitiikka aiheuttaa rajoitteita maankäytön suunnitteluun siinä mielessä, jos maa ei ole kunnan omistuksessa. Ensisijaisestihan me kaavoitetaan kunnan maita. Maankäyttösopimuksia joudutaan tekemään, vaikka se ei ole ensimmäinen keino. Järkevän suunnittelun eteneminen asuinalueilla törmää välillä siihen yksityiseen maahan. Ja jotta saataisiin yhtenäisiä alueita, joudutaan käyttämään sitä.
(H2)

Se, että lupapolitiikka on osa maapolitiikkaa, niin semmoista ei nähty...Rakentamisen tiivistämisessä kyllä sinänsä on onnistuttu kohtuullisesti. Vanhoja virkistysalueita on saatu kaavoitetuksi tai muutoin kunnan omistamia vajaana käytössä olevia paikkoja on saatu osoitettua tehokkaampaan rakentamiseen keskeisimmillä alueilla. Se on tuonut kerrostalorakentamisen mahdollisuutta. (H1)

Lempäälässä ei ole maapoliittista ohjelmaa, mutta maanhankinta-asiakirja on toiminut käytännössä maapoliittisena ohjelmana. Lempäälässä vapaaehtoisen kaupan katsotaan olevan ensisijainen maanhankinnan työväline, mutta myös muita välineitä on käytössä maanhankinnan osalta. Lempäälässä rakentaminen tapahtuu *pääosin* kunnan omistamille maille. (Tampereen kaupunkiseudun katsaus kuntien maapolitiikkaan 20.11.2011, 2.) Kuitenkin suurimpana haasteena maapolitiikan toteutumiselle nähdään kunnan maanomistuksen vähäisyys. Toisaalta hajarakentamisen näkökulmasta valtuuston hyväksyttyä seudulliset hajarakentamisen periaatteet vuonna 2010, on tiedostettu hajautumisen haasteet ja ohjaamisen tarve maapolitiikassa.

Maapolitiikan ja kaavoittamisen suhteen yksi keskeinen ongelma on se, että kunnan maanomistus on aivan liian vähäistä. Ihanneratkaisu olisi se, että kaavoitettaisiin omalle maalle. Nyt valitettavan useasti käy niin, että kaavoituksen sijoittuessa joissain tapauksissa jopa kokonaan yksityiselle maalle. Tämä karsii suunnittelun mahdollisuuksia. (H4)

Hajarakentamisen periaatteiden hyväksymisen myötä ja sen jälkeen meillä on käytännössä suunnittelutarvepolitiikka tiukentunut selkeästi. Se on tavallaan yksi merkki siitä, että tilanne otetaan vakavasti ja se kertoo maapoliittisesta näkökulmasta, jossa lievealueilla, asemakaavojen ympäristössä pyritään siihen, että maanhinta ei karkaisi mahdottomiin. (H3)

Luvussa 1 esiteltyjen maapoliittisten periaatteiden mukaan Ylöjärvellä maapolitiikassa keskitytään edistämään yleiskaavojen mukaista yhdyskuntarakenteen kehitystä, kehittämään yhdyskuntarakennetta eri kriteerien mukaan edulliseen suuntaan hankkimalla maata oikeasta paikasta oikeaan aikaan, kaupungin talouden tasapainottamiseen maapoliittisin keinoin, pitämällä yllä riittävää asuntorakentamisen ja yritystoiminnan sekä palvelujen tarvitsemaa tonttitarjontaa, eheyttämään pirstoutunutta yhdyskuntarakennetta sekä varmistamaan että kaavoitetut tontit sekä rakennettu kunnallistekniikka ja katuverkosto tulevat ajallaan käyttöön.

Maapolitiikassa on pystytty keskittämään kaavoitus kaupungin omistamalle maalle. Haasteena nähdään eheyttäminen jo rakennetuilla alueilla. Maapoliittisissa tavoitteissa mainitaan eheyttämisen tarve. Tässä suhteessa lupapolitiikan katsotaan olevan joissain määrin löysää. Haasteena Ylöjärvellä nähdään ennen kaikkea lievealueen ulkopuoliset alueet. Asutuksen ohjaaminen kyliin nähdään suurena haasteena. Maapolitiikan katsotaan tukevan kuitenkin maankäytön suunnittelua nimenomaan kaupungin omistaman maan hyödyntämisen perusteella.

Meillä on pitkäjänteisesti hankittu kaupungille maata ja meillä asuntotuotanto kaavoitetaan pääosin vain kaupungin omistamalle maalle. Se on ollut hyvässä jamassa jo parinkymmenen vuoden ajan. Ongelmana nähdään keskusta ja sen tiivistäminen, missä on jo rakennettua ympäristöä. Kun mennään lievealueista kauemmaksi, tai jos kaavoitus on jo pidemmällä, on hankaluuksia pitää rakentaminen aisoissa. Lupapolitiikka on ollut suhteellisen löysää, se on ollut poliittinen tahto täällä jo 80-luvulta asti lukuun ottamatta tulevia alueita, alueita mitä on aiottu ostaa asemakaavavarausta varten. Toisin sanoen, lievealueilla lupapolitiikka on tiukkaa, mutta hajakentän alueella suhteellisen löysää.” (H6)

Lupien hylkäämisen suhteen on huomioitava kuitenkin ehdot, jonka jälkeen lupa on myönnettävä. Suurena haasteena nähdään palvelutason ylläpitämisen väestön lisääntyessä.

On sanottu, että Ylöjärvellä olisi löysä lupapolitiikka. Mielestäni ei se ole liian löysää. Jos täyttää ehdot, niin lupa on myönnettävä. Mieluummin antaisin valmisteleville virkamiehille plussan siitä että lupatyöskentely on pysynyt hanskassa eikä se ole mennyt liian villiksi, liian vapaaksi. Maapolitiikka onnistuu kaavoittamalla kunnan maata. Haasteena nähdään se, että palvelut pyritään toteuttamaan samassa tahdissa kuin ihmisiä muuttaa alueelle, se on jatkuvaa kilpajuoksua. Tällä seudulla on ollut yhteisymmärrys, että kasvu on hyväksytty ja kantokyvyn mukaan vastuuta jaettu. Tällä tavoin vastuu pientaloasumisesta ei jää vain kehyskuntien vastuulle. (H5)

7.4 Maankäytön ohjaaminen Kangasalla, Lempäälässä ja Ylöjärvellä

Luvussa kuusi käsiteltiin yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäisemistä suunnitelmallisella maankäytön ohjaamisella. Päähuomio kohdistettiin *suunnittelutarvealueiden hyödyntämiseen maankäytön ohjaamisessa*. Lisäksi luvussa käsiteltiin yhdyskuntarakenteen hajautumisen näkökulmasta keskeisiä teemoja, kuten lievealueiden käsittelyä, kyläalueiden määrittelyä sekä maapolitiikkaa osana maankäytön suunnittelua. Tässä kappaleessa nostetaan esille edellä mainittuja teemoja tutkimukseen valittujen kuntien, Kangasalan, Lempäälän ja Ylöjärven näkökulmista. Kuntien maapolitiikkaa on käsitelty luvussa 1.

Hajarakentamisen ohjaaminen

Hajarakentamisen ohjaaminen koettiin erittäin tärkeäksi keinoksi vaikuttaa yhdyskuntarakenteen hajautumiseen. Varsinkin lievealuerakentaminen koettiin kaavoitusta ja suunnitelmallista kehittämistä haittaavana tekijänä. Ylöjärvellä haja-asutusalueen rakentamiseen on suhtauduttu myönteisesti 1980-luvulta lähtien, mutta viime vuosina on pyritty kiinnittämään huomiota siihen, että rakentaminen ei sijoittuisi tarpeettoman etäälle palveluista ja hajautumista voitaisiin hillitä. Lempäälässä hajarakentaminen hillitseminen on vahvistunut vuodesta 2010, jolloin hyväksyttiin seudulliset hajarakentamisen periaatteet. Lempäälässä ohjaaminen on pyritty osoittamaan kyliin ja suunnittelutarvealueiden myötä tapahtuva ohjaaminen on hillinnyt lievealuerakentamista. Haasteena Lempäälässä nähdään yksityisen maan suuri osuus kunnassa. Kangasalla hajarakentamisen hillintä on tärkeä teema. Lähes puolet omakotirakentamisesta suuntautuu asemakaava-alueen ulkopuolelle, joten ohjaaminen on välttämätöntä.

Lievealueet

Livealuerakentamisen rajoittamiseen pyritään vaikuttamaan vahvasti. Ylöjärvellä suunnittelutarvealueet koetaan hyväksi nimenomaan kaava-alueen ulkopuolisen alueen, eli lievealueen rakentamisen ohjaamisen välineenä, ei niinkään lievealueiden ulkopuolella. Monilta osin aktiivisella maanhankinnalla kaupunki on pystynyt estämään lievealueen syntymisen. Lempäälässä lieverakentaminen nähdään suurena hajautumisen haasteena. Myönteisten suunnittelutarveratkaisujen määrää on vähennetty lievealueilla ja on pystytty hillitsemään hajautumista. Ongelmallisena nähdään lievealueiden rajaamisen epäselvyys. Kangasalla lievealuerakentaminen nähdään haasteena onnistuneen kaavoituksen toteutumiselle. Siellä lievealueeksi katsotaan 3–4 km:n etäisyydellä oleva alue asemakaava-alueen rajasta.

Haja-asutusalue

Haja-asutusalueella rakentamista pyritään ohjaamaan kyliin. Haasteena nähdään palvelujen väheneminen kylistä, jolloin ohjaamistarve on ajankohtainen. Tonttitarjonnan katsotaan auttavan hajautumisen kehittymistä. Ylöjärvellä haasteena nähdään nimenomaan hajarakentaminen, jonka leviämiseen suunnittelutarpeen ei katsota ohjaamien välineenä tehoavan. Lupapolitiikan nähdään Ylöjärvellä tiukentuneen viime aikoina varsinkin lievealueilla. Lempäälässä tavoitteena on keskustan väestöpohjan kasvattaminen. Hajarakentaminen pyritään ohjaamaan kyliin. Kangasalla ja Lempäälässä on suunnitteilla maaseutualueiden osayleiskaavoituksen tekeminen. Ylöjärvellä keskeisin ohjausväline on ollut kyläalueilla osayleiskaavojen laadinta.

Suunnittelutarvealue

Suunnittelutarvealueiden määrittelemisessä MRL 16.3§ :n mukaan nähdään eroja. Lempäälässä tulkitaan lain nojalla osoitettuja suunnittelutarvealueita laajasti, jolloin lähes koko kunnan alue on suunnittelutarvealuetta. Lisäksi rakennusjärjestyksessä on osoitettu suunnittelutarvealueita. Tällä tavoin ohjaamisen katsotaan tehostuvan. Kangasalla suunnittelutarvealueita ei rakennusjärjestyksessä ole osoitettu. Uuteen rakennusjärjestykseen esitettiin

suunnittelutarvealueiksi lievealueet, teiden varret sekä tärkeimmät virkistysalueet, mutta kunnanhallitus poisti kokonaan suunnittelutarvealuemäärittelyn työryhmän esityksestä. Ylöjärvellä suunnittelutarvealueiksi on määriteltä käytännössä vain lain asettamat alueet.

Suunnittelutarveratkaisut

Lupapolitiikan ja yleisemminkin yhdyskuntarakenteen hajautumista aikaansaavien tekijöiden kontrolloinnin katsotaan tiukentuneen viime vuosina. Hajarakentamisen seudullisten periaatteiden hyväksymisen myötä kunnissa on koettu lupien saannin vaikeutuneen hajautumisen kannalta haitallisiksi katsotuille alueille. Yhtenä ongelmana lupapolitiikassa nähdään edelleen lupaperusteiden epä johdonmukaisuus, jolloin lupien myöntäminen on ristiriitaista kunnan maapolitiikan kanssa. Lautakuntatasolla päätettävien luparatkaisujen suhteen uhkana nähdään poliitikoille asetetut paineet ulkopäin ja tällä tavoin riskin maapoliittisten periaatteiden toteutumiselle. Viranhaltijataso päätösvalta suunnittelutarveratkaisussa nähdään toisaalta johdonmukaisena, mutta haasteena nähdään poliitikkojen asettamien maapoliittisten periaatteiden toteutuminen. Kunnissa on toteutettu selvityksiä vastuun jakamisesta viranhaltijan ja lautakuntataso kesken, jolloin työmäärä keventyisi ja ennakoitavuus lupien suhteen parantuisi.

Ylöjärvellä suunnittelutarveratkaisut tehdään viranhaltijapäätöksellä ja siinä nähdään ehdottomana etuna johdonmukaisuus ja oikaisuvaatimusmahdollisuus. Tällä tavoin katsotaan tasapuolisuuden toteutuvan paremmin, eivätkä henkilökohtaiset tekijät vaikuta luvan saantiin. Kangasalla suunnittelutarveratkaisujen siirtyessä kaavoituslautakunnan vastuulle, lupapolitiikassa on katsottu syntyvän tiukennusta. Lempäälässä on selvitetty viranhaltijan ja lautakunnan yhteistyön mahdollisuuksia, jolloin rakentamiseen osoitetuilla alueilla viranhaltija voisi tehdä päätöksen.

7.5 Yhteenvetoa

Tässä luvussa käsiteltiin suunnittelutarvealueiden ohjaavaa vaikutusta. Suunnittelutarvealueet eivät ole rakentamiskieltoalueita. Tätä varten lakiin on kirjattu aikarajoitus, jonka sisällä suunnittelu alueella on aloitettava. Käytännössä kuitenkin suunnittelutarpeella pyritään ohjaamaan rakentamista nimenomaan rajoittamalla sitä. Tässä mielessä ei ole täysin väärin verrata suunnittelutarvealuetta esimerkiksi Englannissa käytettävään Green Belt- suunnitteluun. Kyseinen vertailu tulee ottaa kärjistyksenä, mutta on myös mielekästä tarkastella suunnittelutarvealueiden rajoittavaa rakentamista ohjaamisessa. Suunnittelutarvealue ei merkitse rakennuskieltoa MRL 137 §:n perusteella. Suunnittelutarvealue saa kuitenkin aikaan samansuuntaisia oikeusvaikutuksia kuin rakennuskielto: rakentamista kontrolloidaan tarkemmin (Tolvanen 2004, 36). Suunnittelutarvealue-termiä voidaan pitää myös hieman harvaanjohtavana (mm. Lempäälän kaavoitusjaoston puheenjohtaja); tarkoittaako suunnittelutarvealue käytännössä suunnittelurauha-aluetta? Ainakin Kangasalan, Lempäälän ja Ylöjärven esimerkkien perusteella lievealuerakentaminen on nimenomaan rajoittunut suunnittelutarpeen myötä. Ehkä parhaimpana esimerkkinä tästä on Lempäälän tilanne, jossa suunnittelutarvealue on rajoittanut vahvasti rakennuslupien myöntämistä kunnan helminauhamaisen rakenteen sivuille. (Katso Lempäälän kartta, s. 14).

Kangasalan kunnassa haasteena on suunnittelutarvealueiden laajentaminen MRL 16.3 §:n mukaan koskemaan lievealueita, teidenvarsia ja merkittäviä virkistysalueita. Kangasalan kunnassa hajautuminen on havaittavissa nimenomaan edellä mainituille lievealueille sekä teiden varsille. (Katso Kangasalan kartta, s. 13). Tässä tilanteessa on mielekästä pohtia, voisiko suunnittelutarvealueiden asettaminen olla keino hillitä hajaantuvaa rakentamista.

Ylöjärven tapauksessa suunnittelutarvealueen ohjaava vaikutus lievealueilla on havaittu onnistuneeksi, mutta haasteena nähdään lievealueiden takana oleva alue, niin sanottu haja-asutusalue. Tällöin hajarakentaminen ei vähene, mutta lievealuerakentaminen ei myöskään kasva. (Katso Ylöjärven kartta, s. 16).

Tämän tutkimuksen lähtökohtana oli selvittää suunnittelutarvealueiden hyödyntämistä maankäytön ohjaamisessa sekä lupapolitiikan toteutumista osana maankäytön suunnitelmallista ohjaamista. Tutkimukseen koottujen haastatteluiden perusteella voidaan todeta suunnittelutarpeen toimivan hyvänä ohjaamisen välineenä ainakin tämän tutkimuksen esimerkkikunnissa. Tampereen kaupunkiseudun kolmessa varsin samankaltaisessa kunnassa on kuitenkin havaittavissa myös eroja suunnittelutarpeen hyödyntämisessä. Voidaan siis olettaa, että kansallisella tasolla suunnittelutarvetta hyödynnetään hyvin erilaisin lähtökohdin. Tämän tutkimuksen esimerkkikunnat painivat samojen haasteiden parissa. Kunnat ovat osa nopeasti kasvavaa Tampereen kaupunkiseutua, ja muuttovoittoa kertyy kaikkiin kuntiin. Asumisen osalta rakentaminen keskittyy omakotirakentamiseen ja osa rakentamisesta sijoittuu asemakaava-alueen ulkopuolelle (katso esim. kuva 1).

Suunnittelutarve koetaan hyväksi ohjaamisen välineeksi varsinkin lievealuerakentamisen osalta, jolloin se käytännössä rajoittaa rakentamisen. Tässäkin on havaittavissa kuitenkin haasteita lievealueen määrittämisessä. Suunnittelutarpeen ohjaava vaikutus haja-asutusalueilla on ongelmallisempaa. Suunnittelutarve-alue terminä ilmaisee tarpeen suunnittelusta. Kuitenkin tähän haastatteluun kootun materiaalin perusteella käsite kuvaa enemmänkin rakentamisen rajoittamista ja ohjaamista. Toki rakentamisen rajoittamisen taustalla on ajatus tulevaisuuden kaavoittamisesta, mutta yhdyskuntarakenteen hajautuminen koetaan tällä hetkellä niin vakavana, että rajoittamisella pyritään hallitsemaan kehitystä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 16.3 § ilmaisee kunnan roolin kasvattamista maankäytön ohjaamisessa. Tutkimuksen esimerkkikuntien osalta tätä lain mahdollistamaa ohjaamista ei olla täysin hyödynnetty. Tosin Lempäälässä suunnittelutarve on koettu hyväksi ohjaamisen välineeksi, ja lähes koko kunta on suunnittelutarvealuetta. Tulisikin pohtia, millä tavoin ohjaaminen helpottuisi kuntien osalta, jotta todellisia tuloksia hajautumisen ehkäisemiseksi saataisiin aikaiseksi.

Yhtenä haasteena voidaan nähdä lievealueen rajaaminen. Mikä on lievealuetta ja missä mittakaavassa lievealueita tarkastellaan? MRL:n mukaiset, lain mukaan osoitettavat suunnittelutarvealueet eivät oikeuskäytännössä vastaa laajaa lievealueen määrittelyä. Tällöin lievealueiden määrittelyssä kunnilla on paljon tulkinnanvaraa. Lievealueiden osalta käytetään

MRL 16.3 §:ää ilmaisemaan kuntien oikeutta määrittää lievealueet suunnittelutarpeen piiriin. Tässä voidaan nähdä haasteena myös se, että kunnan mittakaavassa lievealuerajaukset ja rakentamispaine voidaan nähdä erilaisena kuin koko kaupunkiseudun näkökulmasta.

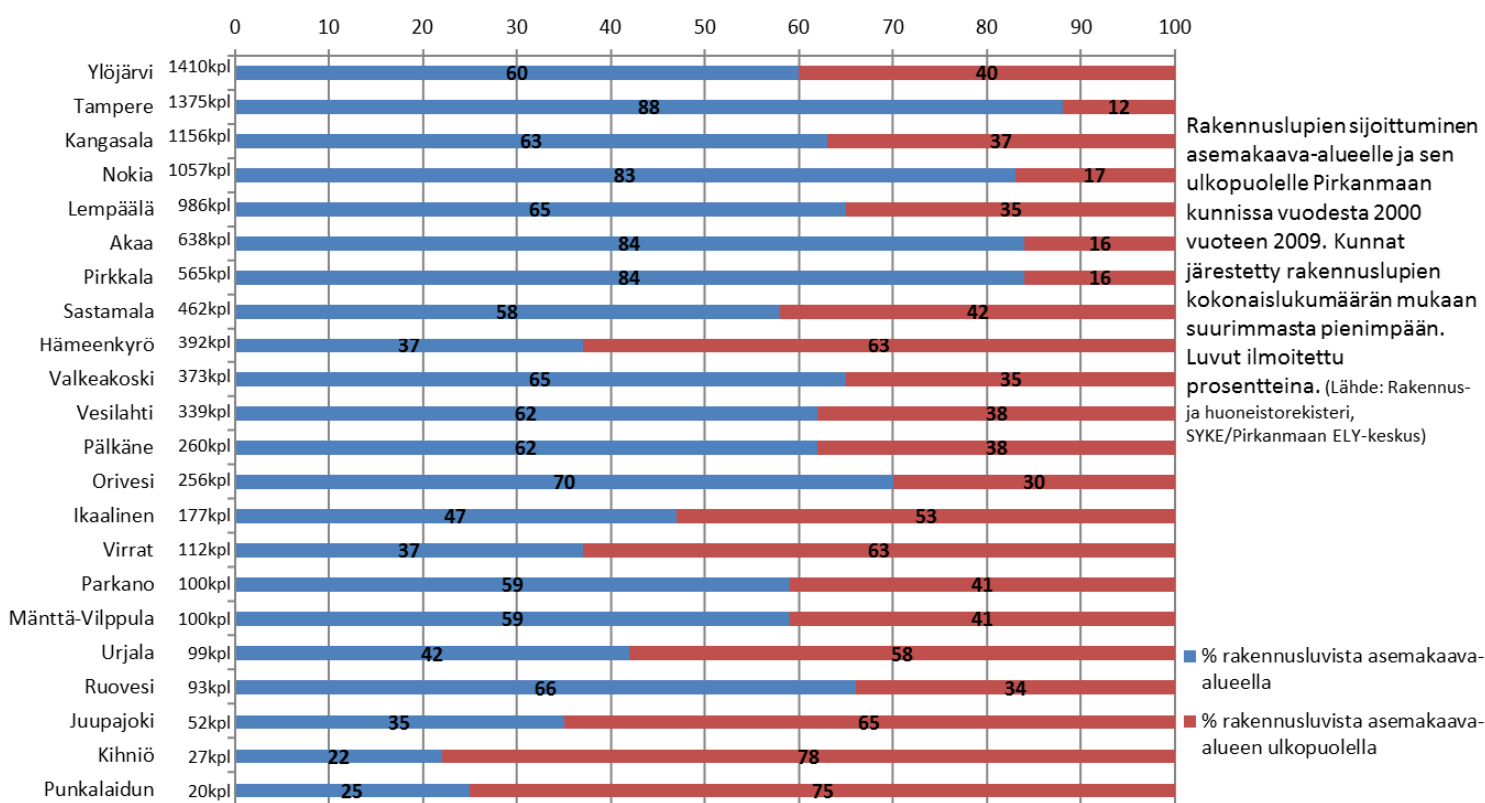
Muistaakseni oikeuskäytännössä on esiintynyt lähinnä sellaisia tapauksia, joissa asemakaava-alueen lievealueella suunnittelutarvealueen määritelmä suoraan lain nojalla on ollut varmuudella vain muutamia satoja metrejä. Kaupunkiseudun mittakaavassa rakentamispaine kattaa kuitenkin useiden kilometrien vyöhykkeen lievealueilla. Nykymuodossaan laki ei välttämättä anna mahdollisuuksia tulkita suunnittelutarvealueita todellisen (rakentamispaine) mukaisesti. Tähän kaipaisin jopa lakimuutosta. (H3)

Lievealue tulisi määritellä tarkasti epäselvyyksien vähentämiseksi. (H2)

Tutkimuksen lähtökohtana oli myös selvittää lupapolitiikan suhdetta maankäytön suunnitteluun. Voidaan todeta, että lupapolitiikka on haitannut maankäytön suunnitelmallista ohjaamista. Kuitenkin viime vuosina kehitystä on tapahtunut. Tampereen kaupunkiseudun kuntien, Kangasalan, Lempäälän ja Ylöjärven osalta merkittävänä tekijänä nähdään seudullisten hajarakentamisen periaatteiden hyväksyminen vuonna 2010. Tämän jälkeen luparatkaisuihin on katsottu olevan tiukennusta ja suunnittelutarveratkaisuilla on saatu ohjaava vaikutus maankäytön suunnitteluun. Seudullisen yhteistyön nähdään tuoneen parannusta maankäytön ohjaamiseen.

Tähän tutkimukseen valittujen kuntien asuinpientalojen rakennuslupien sijoittuminen haja-asutusalueelle vahvistaa huolen yhdyskuntarakenteen hajautumisesta. Voimakkaan muuttovoiton kunnilla rakentamisen ohjaaminen on kunnallispoliittisesti erittäin tärkeässä asemassa. Hajautumisen kehityksen suhteen suuria muutoksia ei tämän tutkimuksen tilastojen valossa ole näkynyt, joten ohjauskeinojen kehittäminen on paikallaan. Alla oleva kuva osoittaa hajautumisen tilan Pirkanmaan kunnissa.

Asuinpientalojen rakennusluvut Pirkanmaalla



Kuva 11. Asuinpientalojen rakennusluvut Pirkanmaalla. (ELY-keskus, 2011.)

8 SEUTUYHTEISTYÖ SUUNNITTELUTARVEALUEIDEN MÄÄRITTÄMISESSÄ JA LUPAPOLITIIKAN PERIAATTEISSA

Tutkimuksen lopuksi tarkastellaan seutuyhteistyön mahdollisuuksia suunnittelutarvealueiden rajaamisessa sekä suunnittelutarveratkaisujen periaatteissa. Tutkimuskysymyksen laajentamisen tarpeellisuus koskemaan myös seudullista yhteistyötä vahvistui toteutettujen haastattelujen myötä. Seudullinen yhteistyö voidaan nähdä myös mielenkiintoisena piirteenä Suomen maankäytön suunnittelussa. Maankäyttö- ja rakennuslaki pyrkii korostamaan kunnan roolia maankäytön ohjaamisessa. Silti kuntien välistä yhteistyötä halutaan tämän tutkimuksen mukaan kasvattaa ja valtion roolia lisätä. Juutinrauman alueella tehdyn tutkimuksen mukaan Tanskassa valtion ohjaava rooli on suurempaa kuin Ruotsissa jossa kuntien roolin voidaan katsoa muistuttavan Suomen tilannetta. (katso esim. Takalo-Eskola 2005, 11.) Hajautuminen nähdään Juutinrauman alueella todennäköisempänä Ruotsissa kuin Tanskassa (Madureira & Möller 2005, 75).

Tässä Luvussa aihetta käsitellään tutkimukseen toteutettujen haastatteluiden pohjalta sekä tutkimukseen toteutetun sähköpostikyselyn perusteella. Haastatteluissa kysyttiin erikseen seutuyhteistyön mahdollisuuksista, mutta seutuyhteistyö nousi esille vahvasti myös muissakin kysymyksissä. Sähköpostikysely suunnattiin MAL-verkoston yhteistyökaupunkien viranhaltijoille, joiden vastuualueenaan on kaavoitus, erityisesti suunnittelutarvealueet. Lisäksi kysely lähetettiin ympäristöministeriöön sekä kuntaliittoon. Sähköpostikyselyssä haettiin vastausta seuraaviin kysymyksiin:

- Onko alueellanne seudullista yhteistyötä/kuntayhteistyötä suunnittelutarvealueiden määrittelyssä ja lupakäsittelyn periaatteissa?
- Millä tavoin yhteistyö toimii?
- Jos yhteistyötä ei ole, tulisiko sitä olla?

Kysely lähetettiin 28 viranhaltijalle, joista kahdeksan vastasi kyselyyn. Yksi vastaus tuli kuntaliitosta ja yksi vastaus ympäristöministeriöstä. Viisi vastausta tuli kuntien viranhaltijoilta.

Tampereen kaupunkiseudun hajakentämisen seudullisten periaatteiden ajankohtaista tietoa selvitettiin sähköpostitse Tampereen kaupunkiseudun seutuarkkitehdin kanssa.

Seudullisten, yhteisten periaatteiden luominen voi helpottaa ja yhtenäistää seudun maankäytön ohjaamista. Tällöin rakentamisen ohjaaminen nähdään laajempaan, kuntarajat ylittävänä toimintana. On kuitenkin syytä muistaa, että yhteisten periaatteiden luominen ei syrjäytä laissa osoitettua määritelmää luvan myöntämisestä.

Kun yksittäisiä suunnittelutarveratkaisuja käsitellään, täytyy asiat perustella lain kautta, eikä vetoaminen yhteisiin periaatteisiin ole riittävä. Yhteisten periaatteiden pohtiminen on kuitenkin hyödyllistä, jotta soveltamislinja kaupunkiseutukokonaisuudessa on mahdollisimman yhtenäinen. (H7)

Tutkimukseen koottujen vastausten perusteella on todettavissa, että seudullisen yhteistyön tarpeet on tiedostettu, mutta tämänhetkisessä toiminnassa seudullinen yhteistyö ei pääosin toteudu. Seutuyhteistyö nähdään pikemminkin toiveena ja tavoitteena.

Yhteisiä kriteereitä tarvittaisiin erityisesti siihen, miten merkittävät hankkeet itsessään edellyttävät suunnittelutarveharkintaa, ja toisaalta milloin ei enää pärjätä suunnittelutarveharkinnalla eli missä kulkee isojen hankkeiden osalta suunnittelutarveratkaisujen ja ”pakko tehdä kaava” raja. (H10)

Pietarsaari on mukana MAL-verkostossa ja sillä on suuret odotukset seudullisesta yhteistyöstä. Käytössä olevat kriteerit on laadittu kaupungin omista lähtökohdista, mutta tulevat tähtäävät seudulliseen hyötyyn. Työ on siis käynnissä ja hedelmiä toivottavasti korjataan myöhemmin. (H9)

Seutuyhteistyö hajakentämisen hallinnassa ei ole Suomessa vielä yleistä. Vuonna 2008 kuntaliitto tarkasteli seudullista yhteistyötä kaupunkiseuduilla.

Seutujen tilanne käytiin viimeksi läpi, kun eri ministeriöt ja Kuntaliitto arvioivat PARAS-lain mukaisen kaupunkiseutusunnitelmien sisältöjä vuonna 2008. Kaupunkiseutuja oli arvioinnissa mukana 19. Silloin millään kaupunkiseudulla ei ollut yhteisiä periaatteita. (H8)

Tampereen kaupunkiseudulla seutuyhteistyötä on pyritty kehittämään hajarakentamisen hallinnassa. Vuonna 2010 seudun kunnat hyväksyivät seudulliset hajarakentamisen periaatteet, jonka lähtökohtana on kaupunkiseudun kestävä kasvu. Maankäytön suunnittelun tavoitteeksi on asetettu yhdyskuntarakenteen eheyttäminen. Seudullisen yhteistyön edut tunnistetaan, ja yhteisten periaatteiden luomiselle nähdään tilausta. Kuitenkin pelivaraa tulee olla johtuen kuntien erilaisista lähtökohdista rakentamisen ohjaamiselle.

Jos suunnittelutarveratkaisuja käsitellään yksittäisinä, on haasteena tasapuolisuuden toteutuminen. Seudullisissa periaatteissa on kuitenkin huomioitava kunnille myönnettävä peliavara, periaatteet eivät tulisi olla ehdottomia. (H4)

Kaupunkiseudulla tulisi olla selkeämpi ylemmän tason ohjaus aluemäärittelylle, mikäli suunnittelutarvemenettelyä käytetään. Nyt meilläkin on ongelmana se, että poliitikot eivät oikein tunnista yhdyskuntarakenteen hallinnan ongelmia ja hajautumisen suuria seurauksia. (H1)

Vaikka kuntien vahva rooli seutuyhteistyöstä huolimatta tiedostetaan, seutuyhteistyön syventäminen yleisemmältä tasolta yksityiskohtaisemmalle tasolle nähdään mahdollisuutena. Seutuyhteistyön kehittämisessä mahdollisuutena nähdään periaatteiden selkeyttäminen sekä tiukentaminen. Seudullisten periaatteiden kehittämiselle ehdotetaan jopa oikeusvaikutteisuutta.

MAL-sopimuksessa pitäisi olla tiukemmat ja selkeämmät periaatteet, kuten oikeusvaikutteisuus [...]Valtion taholta voitaisiin määrätä kaupunkiseuduille oikeusvaikutteinen rakennemalli. (H5)

Jotta seututasolla päätöksissä heijastuisi yhdenmukaisuus, pelkkien periaatteiden hyväksyminen ei riitä. Huomio tulisi kiinnittää ennemminkin päätöksentekoon lupa-asioissa. Tässä yhtenä haasteena nähdään se, että päätöksentekoeelin on lautakunta. Suunnittelutarveratkaisujen seudullisten periaatteiden luomista oleellisempaa nähdään suunnittelutarvealueiden rajauksen seudullinen määrittely.

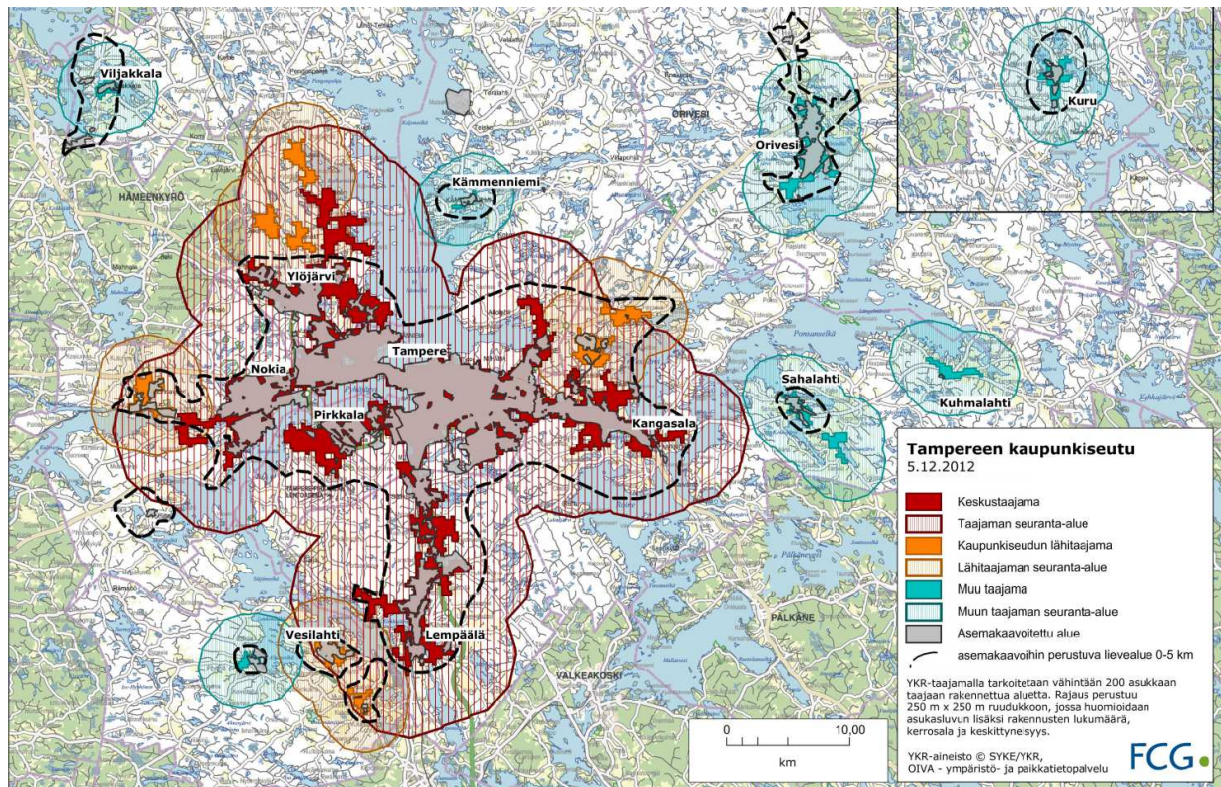
Luulisin, että sikäli kun kyse on suunnittelutarveratkaisusta, valmistelu toteutetaan aika yhdenmukaisin periaattein. Päätöksenteossa on sitten huomattaviakin kuntakohtaisia eroja, ja tulee varmaan jatkossa olemaan niin kauan kun päätökset tehdään lautakuntatasolla. Suurin ero kuntien kesken syntyy suunnittelutarvealueiden määrittelemisestä. (H3)

8.1 Tampereen kaupunkiseutu seutuyhteistyön esimerkkinä

Tampereen kaupunkiseudulla yhteisiä, kaupunkiseutua koskevia rakentamisen ohjaamisen periaatteita on käsitelty usean vuoden ajan. Vuonna 2013 seutuhallitus esitti hajarakentamisen periaatteet kaupunkiseudun kunnille, joissa päähuomio kiinnittyy lievealueiden rakentamisen ohjaamiseen. Aiemmissa tarkasteluissa rakentamisen ohjaamista tarkasteltiin laajemmin pyrkimyksenä ohjata rakentamista haja-asutusalueilta kyliin. Lopullisessa raportissa kuitenkin keskitytään lievealueiden hajautumisen ehkäisemiseen.

Lievealueiden rajauksessa ei toteuteta yhdessä sovittua rajausta, vaan kuntien kaavoittajat piirtävät lievealueet kunnille, käsittäen alueen enintään viiden kilometrin päähän asemakaavan reunasta. Seudulliseen tarkasteluun on otettu mukaan Pirkanmaan ELY-keskuksen osoittama lievealuerajaus, joka rajaa kuntien osoittaman lievealueen laajemman alueen niin sanotuksi

seuranta-alueeksi, jonka kehittymistä kunnat ja seutuhallitus seuraavat vuosittain. Tällä tavoin lievealuerajauksessa alueelliset erityisyydet voidaan ottaa huomioon, ja samalla laajemmalti seuranta-alueella voidaan tarkastella kasvupainealueita. Alla oleva kuva esittää seutuhallituksen esityksen aluerajauksista.



Kuva 12. Tampereen kaupunkiseudun hajarakentamisen seudullisten periaatteiden kartta. (Lähde: Treen kaupunkiseudun seutuhallituksen kokousmateriaali 19.12.2012.)

Seudullisesta hajarakentamisen periaatteista jätettiin pois kyliin tapahtuva rakentamisen ohjaus. Kyläalueiden määrittely osoittautui haasteelliseksi. Aiemmissa esityksissä kaupunkiseudulle oli merkitty 50 ydinkylää, johon rakentaminen olisi kohdistettu. Uusimmassa esityksessä kyliin ohjaamiseen ei oteta seudullista kantaa, vaan kunnille suositellaan laadittavaksi oikeusvaikuttavia osayleiskaavoja ja kyläyleiskaavoja.

Asemakaava-alueen lievealueilla rakentamista pyritään rajoittamaan suunnittelutarveratkaisujen avulla. Seudullisissa periaatteissa esitetään lievealueille rakentamisen edellytykseksi

asemakaavaa eikä suunnittelutarveratkaisuja tulisi myöntää kuin vahojen kiinteistöjen uudelleen rakentamiseen. (Seudulliset toimenpide-ehdotukset hajarakentamisen periaatteisiin.)

Tampereen kaupunkiseudun seudullisten periaatteiden taustalla on pyrkimys kaupunkiseudun kestäväan maankäytön suunnitteluun. Rajaamalla ohjaaminen käsittämään ainoastaan lievealueet (kuntien rajausten mukaisesti) keskittää hajautumiskehityksessä haasteellisimpaan alueeseen, eli lievealuerakentamiseen. Yhteisillä periaatteilla kaupunkiseudun hallitsematon leviäminen estyy, ja kuntien kaavoitus ei vaikeudu. Toisaalta kyläalueiden osalta rakentamisen ohjaamisen seudullisten periaatteiden puuttuessa hajautuminen voi jatkua lievealueiden ulkopuolella. Erityisen haasteellisenä tämän tutkimuksen materiaalin perusteella kyläalueille ohjaaminen nähdään tarkastelluista kolmesta kunnasta Ylöjärvellä.

8.2 Valtion rooli maankäytön ohjaamisessa

Kuntaliitto teetti vuonna 2012 selvityksen maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. Kysely suunnattiin kunnille, ELY-keskuksille ja liitoille. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus lievealueilla koettiin kaikkien kolmen osapuolen mukaan haasteellisimmaksi. Varsinkin suurimmat kunnat näkivät MRL:n toimivuudessa haasteita lievealueilla. (Laine 2012, 14.) Tarkasteltaessa valtion roolia maankäytön ohjaamisessa, on perusteltua tarkastella nimenomaan maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta. Sekä kuntaliiton tekemässä selvityksessä että tähän tutkimukseen kootuissa haastatteluissa käy esille, että taajamien lievealueet ovat haasteellinen lain soveltamisen kannalta, varsinkin jos maankäytön ohjaamista halutaan tehostaa.

Mielestäni suunnittelutarvepuolella valtakunnasta pitäisi tulla tiukempi ja selkeämpi lainsäädäntö, se on tällä hetkellä hyvin yleisellä tasolla ja täten sitä tulkitaan erilailla. (H6)

Etenkin kaupunkiseutujen keskuskaupungit kokevat, että laki ei tarjoa riittäviä välineitä rakentamis- ja käyttökustannuksiltaan taloudellisen yhdyskuntarakenteen toteuttamiseen ja hajarakentamisen hallintaan taajamien lievealueilla (Laine 2012, 23).

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. VAT:lla hallitus linjaa alueidenkäyttöä valtakunnallisesti merkittävissä asioissa. Lain mukaan tavoitteet tulee ottaa huomioon ja niitä tulee edistää maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Maakuntakaavan avulla tavoitteet konkretisoidaan maakunnallisiksi ja seudullisiksi alueidenkäytön ratkaisuiksi, jotka ohjaavat vuorostaan kuntakaavoitusta. (Laitinen & Vesisenaho 2011, 9.)

Pohdittaessa maankäytön suunnittelua, valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa nostetaan esiin Helsingin seudun erityiskysymykset. Tässä nähdään yksi kehittämisen mahdollisuus, jonka avulla valtion roolia voitaisiin kasvattaa kaupunkiseuduilla.

Helsingin seudun erityiskysymyksen nostaminen valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tulisi laajentaa laajemmin koskemaan Suomen kaupunkiseutuja. (H4)

Myös Turusen ja Wähän (2012) raportissa, joka käsittelee valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toimenpide-ehdotuksia, nostetaan alueelliset erityiskysymykset esille. Raportissa todetaan, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisen yhteydessä tulisi selvittää mahdollisuus lisätä niiden vaikuttavuutta eriyttämällä tavoitteita alueellisesti. Erityisesti tulisi selvittää, voidaanko ja onko tarpeen asettaa Helsingin seudun lisäksi myös muille suurille kaupunkiseuduille omia tavoitteita tai kohdentaa tavoitteita koskemaan erikseen kasvavia kaupunkiseutuja ja väestöltään väheneviä alueita (Turunen & Wähä 2012, 34).

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen haasteet nousevat esille kaupunkiseutukuntien alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa. Ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisen tarve tunnistetaan sinänsä hyvin. Kehitys kuitenkin kulkee usein toiseen suuntaan; varsinkin kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajautuminen jatkuu, syntyy reuna-asutusta ja henkilöautoliikenne kasvaa. Eheyttäminen näyttäytyy eri tavoin riippuen siitä, katsotaanko sitä kunnan vai seudun näkökulmasta. Kunnan kannalta jokin hanke tai ratkaisu voi tuntua perustellulta, mutta seudun tasapainoisen kehityksen kannalta se voi hajauttaa yhdyskuntarakennetta. (Turunen & Wähä 2012, 29.)

Kaupunkiseutujen ja valtion välisiin MAL-sopimuksiin tulisi saada tiukennusta rakentamiseen asemakaava-alueen ulkopuolelle. Esimerkiksi joukkoliikennematkaisu ja asuntotuotannon tukeminen voisivat olla valtion keinoja auttaa hajautumiskehitystä. Porkkanat eivät riitä vaan pitää käyttää myös keppiä. Silloin voisi ajatella, että MAL-sopimukseen kirjattu yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäiseminen ei olisi pelkästään kuntien vastuulla, vaan valtio ottaisi myös vastuuta. Suurilla kaupunkiseuduilla pitäisi saada selkeämpi kielto rakentaa muille kuin soveltuville alueille. Se voisi olla, että maakuntakaavassa näytetään esimerkiksi ne kyläalueet, jonne suunnittelutarvekaisuus voitaisiin myöntää ja muualle ei myönnettäisi lainkaan muuta kuin asemakaavan pohjalta. Se jättäisi toisaalta sitten varsinaisen syvän maaseudun edelleen kehitettäväksi.(H1)

Seudullinen yhteistyö koettiin tutkimuksen aineiston perusteella kaupunkiseudun alueidenkäytön kehittämisen kannalta oleellisen tärkeäksi. Myös maakuntakaavan vaikutuksen tehostaminen yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäisyyn nostettiin esille tutkimuksen haastatteluissa. Maakuntaliiton roolin tarkastelua on tutkittu myös Ympäristöministeriön teettämässä raportissa (Katso esim. Turunen & Wähä 2012) ja liittojen roolin kasvattaminen on nähty lisäselvitysten kohteena.

9 KESKUSTELUA YHDYSKUNTARAKENTEEN HAJAUTUMISEN HALLINNASTA

Yhdyskuntarakenteen hajautumista ja maankäytön ohjaamista on käsitelty tässä tutkimuksessa näkökulmasta, joka korostaa suunnittelutarvealueiden sekä suunnittelutarveratkaisuiden hyödyntämistä maankäytön suunnittelussa. Lisäksi tutkimuksessa on nostettu esiin seudullinen yhteistyö maankäytön ohjaamisen tehostamiseksi. Yhdyskuntarakenteen hajautumisella tarkoitetaan rakentamisen hajautumista alueellisesti. Hajautuminen nähdään taloudellisesti ja poliittisesti negatiivisena ilmiönä. Taloutta painotettaessa huomio kiinnittyy kuntien kykyyn tarjota palvelut kuntalaisille. Lisäksi lieverakentaminen voi nostaa raakamaan hintaa. Poliittisesta näkökulmasta huomio kiinnittyy yhdyskuntarakentamisen tiivistämisen ilmastopoliittisiin perusteisiin. Lisäksi livealuerakentaminen voi haitata kuntien maanhankintaa, jolloin kuntien hallinta maankäytön suunnittelussa heikentyy.

Vaikka Suomessa kaupungistuminen jatkuu, silti hajautumiskehitys ei vähene. Tämä on selitettävissä sillä, että kaupunkien sisäiset rakenteet hajautuvat. Syntyy negatiivisena pidettyä lievealuerakentamista, aluetta, joka ei ole vielä kaavoituksen piirissä. Tässä tutkimuksessa keskitytään lieverakentamisen ohjaamisen mahdollisuuksiin. Tarkasteltaessa yhdyskuntarakenteen hajautumista huomio voi virheellisesti siirtyä tarkastelemaan kaupunki-maaseutu -vastakkainasettelua. Rakentamisen rajoittaminen voidaan kokea myös vahvasti negatiivisena, jopa perusoikeuksia loukkaavana toimintana. Suomessa keskustelua herättänyt ”perusrakentamisoikeus” ei kuitenkaan ohjaa rakentamista.

9.1 Hajautuva rakentaminen

Tähän tutkimukseen esiin nostettujen esimerkkien sekä taustakirjallisuuden ja aiempien tutkimusten perusteella yhdyskuntarakenteen hajautuminen nähdään yleisesti haitallisena yhdyskuntarakenteen kehityskuvana. Ilmiö ei rajoitu ainoastaan Suomeen tai Eurooppaan, vaan

ongelma on globaali. Hajautumiskehityksessä on paikallisia eroavaisuuksia riippuen lainsäädännöstä ja poliittisesta halusta vaikuttaa maankäytön suunnitteluun. Yhtenä yhdistävänä tekijänä hajautumiskeskustelulle on tietynlainen arkuus rakentamisen rajoittamisessa. Varsinkin Suomessa, jossa koetaan perusrakentamisoikeuden sallivan rakentamisen lähes rajoituksitta, rakentamisen rajoittaminen koetaan erityisen haasteellisenä. Valtion roolin ollessa tiukempi rakentamisen ohjaamisessa, hajautumiskehitystä ei tapahdu (esim. Englanti ja Tanska). Myös kaupungistumisen synnyttämä rakentamispaine kasvukunnissa ja toisaalta muuttotappiokunnissa pyrkimys ylläpitää palvelut ja asukkaat, kyseenalaistavat rakentamisen rajoittamisen tarpeellisuuden. Usein rakentaminen nähdään positiivisena tekijänä kunnalle, kunhan vain rakentaminen tapahtuu kunnan rajojen sisällä. Tällöin pitkäjänteisellä maankäytön suunnittelulla, jossa rakentamista rajoitettaisiin kunnan edun vuoksi, ei nähdä välttämättä painoarvoa.

Tämä tutkimus keskittyi Tampereen kaupunkiseudun kolmen kunnan, Kangasalan, Lempäälän ja Ylöjärven rakentamisen ohjaamisen tarkasteluun. Tampereen kaupunkiseutu on muuttovoittoaluetta, ja haasteena ei niinkään ole taistelu asukkaista, vaan kärjistettynä se, millä tavoin asukkaat sijoitetaan kuntiin. Kaikissa kolmessa kunnassa tiedostettiin rakentamisen ohjaamisen tarve ja se nähtiin ennen kaikkea kunnan kannalta elintärkeänä toimintana. Jos tarkastelussa olisi muuttotappiota tekevä kunta, intressit ja mielipiteet rakentamisen rajoittamiseen vois olla toisenlaiset.

Tampereen kaupunkiseudun kunnat tekevät vahvaa yhteistyötä seutuyhteistyön avulla, ja kuntayhteistyö nähdään vahvuutena. Tämä nousi esiin myös maankäytön suunnittelussa. Kuntien välisten ”nokittelujen” sijaan haettiin yhteistä näkemystä rakentamisen ohjaamiselle ja tasa-arvoiselle kohtelulle. Kunnilla on omat haasteensa ja erityispiirteensä rakentamisen ohjaamisessa, mutta päämäärä ja tavoitetila on sama; eheä yhdyskuntarakenne.

Hajautuvan yhdyskuntarakenteen korjaaminen ei toteudu ainoastaan ”Green Belt-ajattelulla”, eli rakentamisen rajoittamisella. Suomessa on katsottu olevan rakentamisen suhteen pitkään esillä niin sanottu ”raivaajakulttuuri.” Tällä viitataan asuttamisen leviämisen myönteiseen suhtautumiseen. Nykyään perheet näkevät edelleen ihanteena omakotitalon ja rauhaisan alueen. Suurin osa suomalaisista toivoisi asuvansa väljästi rakennetulla alueella: yli 40 % mainitsee taajaman tai lähion toiveasuinalueekseen ja 29 % maaseudun. Kaupunki tai kunnan keskusta-alue

vetoaa neljänneksen suomalaisista. (Juntto 2007, 89.) Helsingissä ja Tampereella tehdyn tutkimuksen mukaan 5 prosenttia kaupunkilaisista on ”tosi urbaaneja”, joille tärkeintä ovat rakennetun kaupunkiympäristön palvelut ja joille luonto kaupunkiasumisessa ei ole kovin tärkeää. Tämän ryhmän vastakohtana voidaan pitää luontoa erittäin merkityksellisenä pitäviä ”tosi luontoihmisiä”, joita viidennes on kaupunkilaisista. Valtaosa kaupunkilaisista sijoittuu jonnekin näiden ääripäiden väliin. Tutkimustulokset kertovat kaupunkilaisten vielä tiiviistä luontosuhteesta sekä asumis- ja ympäristöpreferenssien moninaisuudesta. (Faehnle, Bäcklund & Laine 2009, 11.)

Hajautumiskeskustelussa tulisikin ottaa esille tämänhetkisten rakentamisen ohjaamisen välineiden lisäksi myös muut yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavat tekijät. Voidaanko kaava-alueiden houkuttelevuutta lisätä, jotta hajarakentamisen halukkuus vähenee? Asetetaanko rakentaja mahdottoman tilanteen eteen: haja-asutusalueelle rakentaminen on edullisempaa ja houkuttelevampaa, mutta kunta yrittää rajoittaa hajarakentamista. Aihetta voidaan myös ajatella toisin päin: Asetetaanko kunta mahdottoman tilanteen eteen palvelujen tarjoamisen suhteen? Tulisiko kunnan velvollisuus viedä palvelut asukkaan luokse, muuttaa asukkaan velvollisuudeksi mennä palvelujen luo.

Oulun seudulla on toteutettu hajarakentamisen raportti vuonna 2006. Raportissa esitetään hajautumisen jatkumisen malli (HAJAMALLI) ja hajautumisen vähentämisen malli (MALTTIMALLI). Malttimallissa oletuksena on, että haja-asutusalueelle myönnettyjen rakennuslupien osuus on vain 10% vuoden 2005 tasosta. Raportissa käydään hajarakentamisen ilmiöitä läpi näiden kahden mallin avulla, keskittyen niin taloudellisiin, sosiaalisiin, liikenteen, kuin luonnonympäristön näkökulmiin. Toimenpide-ehdotuksena raportti esittää seuraavia toimintoja:

Yleis- ja asemakaavoituksen tehostaminen

- oikeusvaikutuksettomien ja vanhentuneiden yleiskaavojen ajantasaistaminen
- vanhentuneiden asemakaavojen uudistaminen tai kumoaminen
- rakentamiskehotusten käyttäminen vajaasti rakentuneilla asemakaava-alueilla
- kiinteistöveroprosentin tarkistaminen
- rakennuskiellon antaminen suunnittelutyön ajaksi

- lunastusmenettelyn käyttö raakamaan hankinnassa

Lupaharkinnan periaatteiden muutokset ja uudet painotukset

- käsittelyperiaatteiden yhtenäistäminen
- poikkeamislupapäätösten perusteleminen

Asemakaava-alueiden vetovoimaisuuden lisääminen

- vajaakäytössä olevien asemakaava-alueiden palveluiden parantaminen ja ympäristön kunnostaminen samaan aikaan, kun rakennukset valmistuvat

Tonttitarjonnan monipuolistaminen asemakaava- ja yleiskaava-alueilla

- kuntien yhteinen tonttien markkinointi

Suunnittelutarveratkaisujen keskittäminen yhteiselle toimielimelle

- yhteinen tai yhtenäinen rakennusjärjestys

Rakentajien neuvonnan kehittäminen

- tiedotusta ja koulutusta tontin hakijoille

(Oulun seudun hajarakentamisselvitys 2006.)

Kaupungistumisen jatkuessa keskusta-alueita täydennysrakennetaan, ja etsitään uusia rakentamisen trendejä. Helsingissä on yleistynyt Townhouse- rakentaminen, jossa luodaan omakotitalomaisia taloja kadun varsille. Tampereella on kehitelty keskitehokasta rakentamista, jossa tiiviin kaupunkimaisen rakentamisen ja omakotitalomaisen rakentamisen hyviä puolia on yhdistelty. Pyrkimyksenä on ekologisesti ja taloudellisesti tehokkaita asuinalueita hyvien kulkuyhteyksien varsilla. Keskustelun nostaminen seuraavalle tasolle tämänhetkisen kiistelyn perusrakentamisoikeudesta sijaan voisi synnyttää nykyisiä eteenpäin yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä.

9.2 Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin yhdyskuntarakenteen ohjaamista suunnittelutarvealueiden ja suunnittelutarveratkaisujen avulla. Toisin sanoen tutkittiin sitä, kuinka kunnille osoitettua

oikeutta asettaa suunnittelutarvealueita hyödynnettiin maankäytön ohjaamisen näkökulmasta sekä millä perusteilla suunnittelutarvealueille on myönnetty suunnittelutarveratkaisuja.

Suunnittelutarvealueen taustalla on ollut ajatus kunnan mahdollisuudesta ohjata rakentamista paremmin. Haastatteluiden perusteella vain Lempäälässä tämä ohjauskeino on otettu ”laajasti” ymmärrettynä käyttöön, ja suunnittelutarvealueita on määritelty jo lain nojalla rajautuvien alueiden lisäksi. Tällä tavoin kunnalla on käytössään tiukempi ote kunnan rakentamisen ohjaamisesta. Kangasalla ja Ylöjärvellä suunnittelutarvealueet nähtiin hyvänä lievealueiden rakentamisen rajoittamisen keinona, mutta kyliin ohjaaminen ei sinällään toteudu suunnittelutarvealueiden avulla.

Suunnittelutarveratkaisujen osalta seudulliset periaatteet ovat ohjanneet ja selkeyttäneet kuntien lupapoliittisia linjoja. Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelmat ovat toimineet rakentamisen ohjaamisen näkökulmasta positiivisena tekijänä. Kuntien maapolitiikalla ja luparatkaisuilla katsotaan kuitenkin olevan vielä jonkin verran ristiriitaa.

Seutuyhteistyöllä voidaan saavuttaa etuja yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä. Seutuyhteistyö on kuitenkin ainoastaan yhteisten periaatteiden luomista, vastuu maankäytöstä säilyy kunnilla. Yhtenä haasteena voidaan nähdä lievealuemääritelmä ja sen erilainen tulkinta kuntien kesken. Haastatteluissa nousi esille ylemmän tason ohjauksen heikkous ja sen vahvistamisen tarve.

Taustamateriaalissa korostettiin maakuntaliittojen roolin kasvattamista maankäytön ohjaamisessa. Suunnittelujärjestelmän ollessa sitovampi ylhäältä alemmille tasoille johdonmukaisuus kasvaa ja epäselvyydet vähenevät. Lainsäädäntö ei vielä ole puuttunut tarkemmin hajarakentamisen kieltämiseen. Seutuyhteistyössä ja ylemmän tason ohjaamisen lisäämisessä voidaan nähdä myös dilemma. Kuinka yhteisissä ”pelisäännöissä” pysytään, valtion roolia kasvatetaan ja kasvatetaan seututaso mittakaava-ajattelua, kun samaan aikaan maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa kuntien roolin kasvattamista ja ohjausvälineiden valintaa kuntakohtaisesti. Seututasolla päätettävän strategisen rakennemallin sekä oikeusvaikutteisen maakuntakaavan välisen yhteistyön kehittämisessä yhdistyisivät ylemmän tason ohjaaminen sekä seudullinen yhteistyö. Tämän tutkimuksen haastatteluissa esitettiin myös rakennemallin oikeusvaikutteisuutta. Voidaan siis todeta, että yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen kannalta ohjausvälineitä on tarjolla, mutta niiden käyttö, joka tuottaisi konkreettisia tuloksia,

vaatii kehittämistä. Pelkät täydennysrakentamisyleiskaavat ja kyläyleiskaavat eivät riitä, vaan yhdyskuntarakennetta pitäisi tarkastella laajemmin. Yleiskaavojen yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota maakuntakaavan kehittämisperiaatteisiin, jotka nykytilassa eivät aina välity yleiskaavatasolle. Osayleiskaavoissa tulee kiinnittää huomiota kaavarajaukseen sekä kaavaratkaisujen vaikutuksiin suhteessa laajempaan kokonaisuuteen. (Turunen & Wähä 2012, 30.)

Yleiset linjat maapoliittisessa lainsäädännössä ovat Suomessa ja Ruotsissa varsin samat. Myös Norjan ja Tanskan lainsäädäntö on monessa suhteessa keskenään samankaltaista. Tanskassa yhteiskunnan mahdollisuudet puuttua yksityiseen kiinteään omaisuuteen ovat kuitenkin laajemmat kuin Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa. (Takalo-Eskola 2005, 11.)

Suurena juonena yhdyskuntasuunnittelussa on eheiden yhdyskuntien rakentaminen. Kansainvälisesti parhaiten näyttävät menestyvän sellaiset kaupunkiseudut, joiden kehittämisessä osataan yhdistää eri näkökulmat: EU:ssa puhutaan yhdenmetystä suunnittelusta (Kaupunkiympäristöjä koskeva teemakohtainen strategia, EU 2006). Kaavoitus on vain yksi monista työvälineistä, joita eheitä yhdyskuntia rakennettaessa tarvitaan. Eniten käyttämättömiä voimavaroja löytyy varmaankin yhteistyöstä ja osallisten tavoitteiden ottamisesta mukaan suunnitteluun. (Laine & Tornivaara-Ruikka 2008, 17.)

9.3 Pohdinta tutkimuksen tuloksista ja jatkotutkimusmahdollisuuksista

Tutkimuksessa on esitetty kolme tutkimuskysymystä. . Kangasalan, Lempäälän ja Ylöjärven viranhaltoijoiden ja luottamusmiesten haastatteluiden perusteella on käsitelty tutkimuskysymyksiä. Seutuyhteistyötä koskevassa tutkimuskysymyksessä hyödynnettiin sähköpostikyselyitä. Tutkimuksen alussa tavoitteeksi asetettiin suunnittelutarvealueiden ohjaavan vaikutuksen toteutuminen kunnissa. Haastatteluiden perusteella voidaan todeta, että rakentamispaineen ollessa suuri, suunnittelutarvealueet rajoittavat hyvin lievealuerakentamista. Kuitenkin suunnitteluun kaivataan johdonmukaisuutta ja kauaskatsomisen taitoa. Hajarakentamisen haasteet on ensin tunnistettava, että rakentamisen ohjaus toteutuu

suunnitelmallisesti. Suunnittelutarvealueen hyödyntäminen ohjausvälineenä kaipaa lähempää tarkastelua suunnittelujärjestelmän ylemmällä tasolla. Seudullisella yhteistyöllä sekä valtion roolin kasvattamisella voitaisiin saada aikaan tehokkaampaa rakentamisen ohjaamista. Tutkimustulosten yleistäminen ei ole mielekäästä, mutta esimerkkikuntien kautta käyty keskustelu suunnittelutarvealueiden ohjaavasta vaikutuksesta nostaa keskusteluun ohjaamisen kehittämisen tarpeen. Tämä tutkimus tarjoaa kolmen Tampereen kaupunkiseudun kunnan esimerkin avulla katsauksen tähänhetkiseen tilanteeseen maankäytön ohjaamisessa asukasluvultaan suhteellisen pienissä, mutta voimakkaan kasvun kunnissa.

Tutkimuksessa yhdyskuntarakenteen hajautumista käsiteltiin laajasti. Tutkimuksen haastatteluiden ja taustamateriaalin perusteella on todettavissa, että kunnat ovat hajautumiskehityksessä haastavassa tilanteessa. Välineet maankäytön ohjaamiselle on olemassa, mutta rakentamisen eheyttävässä suunnittelussa nähdään silti paljon haasteita. Aihe on hyvin ajankohtainen, ja varsinkin seutuyhteistyössä voidaan nähdä edistymisen merkkejä. Lieverakentamisen ongelmallisuus on havaittu myös valtion tasolla. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden tarkastelussa suurimpana haasteena on koettu taajaman lievealuerakentaminen ja varsinkin tilanteet, joissa rakentamista haluttaisiin ohjata ja rajoittaa vahvemmin.

Yhdyskuntarakenteen hajautuminen on hyvin laaja tema. Aihetta voidaan lähestyä monesta eri lähtökohdasta. Tässä tutkimuksessa lähestymistavaksi on otettu kuntien maankäytön ohjaamisen välineet. Aihetta voitaisiin tutkia myös osallisuuden näkökulmasta. Tästä lähtökohdasta aihetta on aiemmin lähestytty. Yhdyskuntarakenteen hajautumista voitaisiin tarkastella myös muilla keinoilla, kuin keskittymällä maankäyttö- ja rakennuslain asettamiin välineisiin. Tällöin tutkimusta voitaisiin kohdentaa ns. pehmeisiin tekijöihin maankäytön suunnittelussa. Myös maakuntaliiton roolia maankäytön ohjaamisessa tulisi tarkastella lähemmin. Aihetta voitaisiin tarkastella myös kaupunkiseudun näkökulmasta tai muuttotappiokunnan näkökulmasta.

LÄHTEET

Kirjallisuus, artikkelit, raportit ja politiikkaohjelmat

Aarnikko, Heljä & Rautiainen, Juhana. 2012. Vyöhykesuunnittelu kaupunkiseutujen hajakentämisen hallinnassa. Siton raportti hajakentämisestä. MAL-verkoston selvityksiä 2012. Saatavilla pdf- muodossa http://www.mal-verkosto.fi/filebank/506-Vyohykesuunnitteluraportti_13122012.pdf

Arbury, Joshua. 2005. From Urban Sprawl to Compact City – An analysis of urban growth management in Auckland. 2005. Master of Arts in Geography and Environmental Science, University of Auckland: Auckland

Asemakaava-alueiden ulkopuolinen rakentaminen Uudellamaalla. Uudenmaan liiton julkaisuja E118/2012.

Department for Communities and Local Government. National Planning Policy Framework. March 2012. Saatavilla pdf-muodossa. Viitattu 2.1.2013.
<<http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/2116950.pdf>>

Gennalo, Maria-Pia. Hersberger, Anna M. Burgi, Mathhias. 2009. Containing urban sprawl—Evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by the Swiss Land Use Plan. Land Use Policy- lehti. Volume 26, Issue 2. 4/2009.

Hankonen, Johanna. 1994. Lähiöt ja tehokkuuden yhteiskunta. Suunnittelujärjestelmän läpimurto suomalaisten asuntoalueiden rakentumisessa 1960-luvulla. TTKK, Otatieto OY & Gaudeamus. Tampere 1994.

Helminen, Ville & Ristimäki, Mika. 2008. Kyläasutuksen kehitys kaupunkiseuduilla ja maaseudulla. Suomen ympäristö 24/2008. Ympäristöministeriö. Saatavilla html-muodossa. <<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=85810&lan=fi>>

Hynynen, Ari. 2009. Hajautumisprosessit verkostoituvassa kaupungissa. Teoksessa Sairinen, Rauno (toim.): Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu.

Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 96, Espoo, ss.43-59.

Häkli, Jouni. 2002. Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa Bäcklund, Häkli & Schulman (toim.) Osalliset ja osajat: kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus.

Jalkanen, R., Kajaste, T., Kauppinen, T., Pakkala, P. Asuinalue-suunnittelu. Jyväskylä. 1990.

Juntto, Anneli. 2007. Suomalaisten asumistoiveet ja mahdollisuudet. Tilastokeskus, 2007.

Jääskeläinen, Lauri & Syrjänen, Olavi. 2000. Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. Helsinki 2000.

Kangasalan maapoliittinen ohjelma 2010. Saatavilla pdf-muodossa

http://www.kangasala.fi/@Bin/851006/Kangasalan+kunnan+maapoliittinen+ohjelma_2010.pdf

Koski, Kimmo. 2008. Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne. Suomen ympäristö 42/2008.

Ympäristöministeriö. Saatavilla html-muodossa.

<<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=92843&lan=fi>>

Kunelius, Risto. 2000. Juttuja lähiöistä. Tampereen yliopistopaino oy.

Kuntaliitto. 2004. Asumisen ja yrittämisen edellytykset kuntoon - tietoa maapolitiikasta kuntien päättäjille. Kuntaliitto & Ympäristöministeriö 2004

Kytömäki, Jorma & Moisio, Sami. 2006. Paikka, kaupunki, valtio – ihmismaantieteen perspektiivejä. Kirja-Aurora, Turku

Laakso, Seppo. Loikkanen, Heikki. A. Mattila, Maija. 2001. Maankäytön ohjauksesta kaupunkialueilla – kaupunkitalouden näkökulma. Edita.

Laine, Ritva. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Kyselyn 2012 tuloksia. Kuntaliitto, Helsinki. Saatavilla pdf-muodossa. Viitattu 24.1.2013.

http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyt/maankaytto/Documents/MRLtoimivuus_maankaytto.pdf

Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen Pekka. 2007. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, Bamberg & Jokinen (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus.

Laine, Tarja. 2008. Eheidien yhdyskuntien teoriasta. Teoksessa Eheät yhdyskunnat – taikasanasta elinympäristöksi. Suomen ympäristö 15/2008. Edita Prima Oy, 2008.

Laitinen, Jouni & Vesisenaho, Minna. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa – Arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuuden kannalta. Suomen ympäristö 2/2011. Ympäristöministeriö, Edita Prima Oy, Helsinki 2011. Saatavilla html-muodossa. Viitattu 24.1.2013. <

<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=125189&lan=fi>>

Lempäälän kunnan kaavoituskatsaus 2012.

http://lempaala.fi/bin.directo.fi/@Bin/073f5b7011fd833026db9fac6b093692/1356954888/application/pdf/3949427/Lemp%C3%A4%C3%A4l%C3%A4n_Kaavoituskatsaus_2012.pdf

Littow, Paavo. Kaavoitus ennen maankäyttö- ja rakennuslakia. Mankäyttö-lehti 4/2006.

Saatavilla pdf-muodossa. <http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk406/mk406_974_littow.pdf>

London Green Belt council.

<http://www.londongreenbeltcouncil.org.uk/lgbc%20website/pdf/THE%20HISTORY%20OF%20THE%20LONDON%20GREEN%20BELT.pdf>

Mafalda Madureira, Ana & Möllers, Anke. Urban Sprawl in the Öresund region- How Skåne is facing the Challenge. 2005/2006. Blekinge Tekniska Högskola, Sweden. International Master Programme, European Spatial Planning 2005/2006, Master Thesis

Maijala, Olli. 2009. Teoksessa yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu. Toim. Sairinen, Rauno. Espoo

MAL-verkoston hajarakentamisen hallinnan seudullinen selvitys: julkaisematon kysely. 2/2011.

Mäntysalo, Raine ym. 2010. Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro2. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Saatavilla pdf-muodossa. Viitattu 1.1.2013. <shop.kunnat.net/uploads/p20100616132107082.pdf>

Martinkauppi, Kirsi. 2010. ERA17 - Energiaviisaan rakennetun ympäristön aika 2017. (toim.). Ympäristöministeriö, Sitra ja Tekes. Edita Prima Oy, Helsinki 2010.

Oulun seudun hajarakentamisselvitys 2006. Viitattu 29.1.2013. Saatavilla pdf-muodossa. < <http://oulu.ouka.fi/seutu/pdf/Hajarakentaminen06.pdf>>

Pihala ym. 2012. Asemakaava-alueen ulkopuolinen rakentaminen. Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset, valmistelijan opas. Kuntaliitto 2012

Pirkanmaan kyläyhdistyksen, Pirkan Kylät Ry vastine seudullisiin hajarakentamisen hallinnan periaatteisiin. 2012. Saatavilla html-muodossa. < <http://www.pirkankylat.fi/wp-content/uploads/2011/06/pk-vastine.pdf>>

Rakennusjärjestyksen malli 1999. Suositus perusteluineen, Suomen kuntaliitto. Saatavilla pdf-muodossa < http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/yty/rakennusvalvonta/kuntien-toiminta/rakennusjarjestys/Documents/rakennusj%C3%A4rjestyksenmalli_1999.pdf>

Rautavaara, Antti. 1997. Maankäytön ohjauskeinot ja kilpailunrajoitukset: Suomi, Ruotsi, Tanska, Alankomaat ja EY. Suomen kuntaliitto 1997.

Ristimäki, Mika. Kalenoja, Hanna ja Tiitu, Hanna. 2011. Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet. Vyöhykkeiden kriteerit, alueprofiilit ja liikkumistottumukset. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 15/2011. Saatavilla html-muodossa. < <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=135000&lan=fi>>

Ristimäki, Mika. 2009. Teoksessa yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu. Toim. Sairinen, Rauno. Espoo.

Seudulliset periaatteet yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäisemiseksi, lausuntopyyntö.3/2011. Saatavilla html-muodossa. Viitattu 21.1.2013.

Suomen Kuntaliitto, Ympäristöministeriö & Maakanta Oy. 2011. Seudun kuntien yhteinen maapolitiikka – kuntien maapolitiikan yhteistyön mahdollisuudet ja haasteet. Saatavilla pdf-muodossa. Viitattu 20.1.2013. < http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/yty/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Documents/SEUDULLINEN_MAAPOLIITTINEN_OHJELMA.pdf

Takalo-Eskola, Tapio. 2005. Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Ympäristöministeriö & Kuntaliitto. Helsinki 2005.

Tampereen seudun asemakaava-alueiden ulkopuolisen rakentamisen seudulliset periaatteet, ehdotusraportti. 2012. Saatavilla pdf-muodossa < http://kangasala-fi-bin.directo.fi/@Bin/c01ee33133e00b4692b9644a498d8842/1358178059/application/pdf/1969914/a7_Seudulliset_periaatteet.pdf>

Turunen, Timo & Wähä, Susanna. VAT vaikuttavammaksi - Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantar ryhmän arvioita ja toimenpide-ehdotuksia. Suomen ympäristö

13/2012. Ympäristöministeriö, Edita Prima Oy, Helsinki 2012. Saatavilla html-muodossa. Viitattu 24.1.2013. < <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=136822&lan=fi>>

Uudenmaan liiton julkaisuja. E118/2012. Helsinki 2012.

Vaattovaara, Mari.2006. Paikka, kaupunki, valtio. Ihmismaantieteen perspektiivejä. Toim. Kytömäki, J. & Moisio, S. Turun yliopiston digipaino

Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 208/2010. Edita Prima Oy, Helsinki 2010. Saatavilla pdf-muodossa. Viitattu 24.5.2012. < http://www.vtv.fi/files/2301/2082010_Tonttitarjonta_netti.pdf>

Vartiainen, Perttu .2006. Suomen kaupunkiverkon kehitys ja seutuistuminen: pikapiirtoja empirian, teorian ja politiikan vuorovaikutuskentästä. Teoksessa Jorma Kytömäki & Sami Moisio (toim.): Paikka, kaupunki, valtio – ihmismaantieteen perspektiivejä, s. 93-105. Kirja-Aurora, Turku.

Vehmas, Sari-Susanna. 2004. Ekokaupunki erämaahan? –Vuoreksen asuinalueen suunnitteluprosessi sanomalehtikirjoittelussa. Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos.

Yli-Jokipii, Pentti.2006. Teoksessa Paikka, kaupunki, valtio. Ihmismaantieteen perspektiivejä. Toim. Kytömäki, J. & Moisio, S. Turun yliopiston digipaino

Ylöjärven maapoliittinen ohjelma 2006. Saatavilla pdf-muodossa <http://www.ylojarvi.fi/@Bin/88454/maapoliittinenohjelma2006.pdf>

Lait, asetukset ja hallituksen esitykset

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999

Rakennuslaki 370/1958

Suomen perustuslaki 731/1999

Kuvat ja taulukot

Kuva 1. Rakennuslupien kappalemäärät asemakaava-alueella ja sen ulkopuolella Tampereen kaupunkiseudulla. Lähde: ELY-keskuksen rakennuslupaselvitys).

Kuva 2. Taajama-aste Tampereen kaupunkiseudulla (tilastokeskus 31.12.2010 tietojen perusteella.).

Kuva 3. Maapolitiikan asema osana kunnan strategisen suunnittelun ja kehittämisen kokonaisuutta. Lähde: Suomen kuntaliitto, Matti Holopainen

Kuva 4. Asuinpienalojen rakennusluvut Kangasalla. (Pirkanmaan ELY-keskus, 2011.)

Kuva 5. Asuinpienalojen rakennusluvut Lempäälässä. (Pirkanmaan ELY-keskus, 2011.)

Kuva 6. Asuinpienalojen rakennusluvut Ylöjärvellä. (Pirkanmaan ELY-keskus, 2011.)

Kuva 7. Alue- ja kaupunkijärjestelmän muutosta kuvaava malli (Vartiainen 2006, 95).

Kuva 8. Green Belt- alueet Englannissa. (BBC:n artikkeli. 2011)

Kuva 9. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen suunnittelujärjestelmä. (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 40).

Kuva 10. Maapolitiikka osana yhdyskuntarakenteen suunnittelua. (Asumisen ja yrittämisen edellytykset kuntoon - tietoa maapolitiikasta kuntien päättäjille. Kuntaliitto & Ympäristöministeriö 2004, 11).

Kuva 11. Asuinpienalojen rakennusluvut Pirkanmaalla. (ELY-keskus, 2011.)

Kuva 12. Tampereen kaupunkiseudun hajakenttämisen seudullisten periaatteiden kartta. (Lähde: Treen kaupunkiseudun seutuhallituksen kokousmateriaali 19.12.2012.)

Taulukko 1. Kuntien käyttämät maapoliittiset välineet Tampereen kaupunkiseudulla. (Tampereen kaupunkiseudun katsaus kuntien maapolitiikkaan 20.11.2011, 6)

Taulukko 2. Suunnittelujärjestelmien vertailu Suomen, Ruotsin ja Tanskan välillä. Tarkastelussa yleispiirteisesti maankäytön ohjaamiseen vaikuttavat tekijät sekä kommentit maiden erityispiirteistä.

Sanomalehtiartikkelit

Aamulehti. 13.12.2011. Uutinen Durbanin ilmastokokouksesta.

BBC- uutinen Green Belt- alueista Englannissa. 2007

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/6947435.stm>

BBC- uutinen Green Belt alueista Englannissa. 2011. <http://www.bbc.co.uk/news/magazine-14916238>

LIITTEET

Liite 1 Teemahaastattelurunko

Haastattelukysymysrunko

1) Haastateltavan tausta:

- (nimi, rooli maankäytön suunnittelussa)

2) Kunnan tausta maankäytön suunnittelussa:

- Asumisen painopisteet kunnassa? (Minkälaisena asumisalueena kunta nähdään?)
- Mitkä tärkeimmät teemat maankäytön suunnittelussa? Toisin sanoen, mitä vahvuuksia, heikkouksia ja tulevaisuuden kuvia kunnassanne nähdään maankäytön suunnittelussa ja asumisessa?
- Mitkä tavoitteet ohjaavat maankäytön suunnittelua/asumista kunnassanne?

3) Maapolitiikka:

- Mitä haasteita näette kuntanne maapolitiikassa?
- Mitä keinoja kunnassanne käytetään maapolitiikan toteuttamisessa?
- Aiheuttaako maapolitiikka rajoitteita maankäytön suunnittelulle?
- Maankäytön ohjauksessa ja suunnittelussa vastuuta on siirretty kunnille. Näettekö tämän parantavan maankäytön ohjausta ja hajakentämisen hillitsemistä?
- Tampereen kaupunkiseudun rakennsuunnitelmassa mainitaan, että tavoitteena on laatia yhteiset maapolitiittiset periaatteet. Kuinka tämä on onnistunut?

Tutkielma keskittyy tarkastelemaan suunnittelutarvealuetta maankäytön ohjauskeinona. Haastattelu keskittyy siis selvittämään nimenomaan suunnittelutarvealueiden hyödyntämistä maankäytön suunnittelussa.

4) Suunnittelutarvealue ohjauskeinona

Suunnittelutarvealueet luotiin MRL:ssa toisaalta käsittämään entiset taaja-alueet ja toisaalta Lähtökohtana on, että suunnittelutarvealueen piiriin kuuluu sellainen maankäyttö, joka suunnittelemattomana aiheuttaisi taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti haitallista kehitystä. Suunnittelutarvealueen käsite poistaa jyrkän taaja-asutuksen ja haja-asutuksen erottelun ja korostaa suunnittelun vaatimustason asettamista suunnittelutarpeen mukaiseksi.

- Millaisena näette suunnittelutarvealueet maankäytön ohjaamisen välineenä? Mitä muita ohjaamisen välineitä koetaan tärkeiksi?

- Suunnittelutarve syntyy kasvupainealueilla jo lain mukaan. Kuinka suunnittelutarvealueille vaadituilla suunnittelutarveratkaisuilla, ns. laajennetun lupaharkinnan myöntämisessä, toteutetaan maankäytön ohjausta? Onko lupien myöntäminen mielestänne ”löysää vai tiukkaa” lupapolitiikkaa?

- Onko kunnassanne toteutettu maankäytön ohjausta suunnittelutarvealueiden avulla?

- Onko kuntanne suunnittelutarvealueella aloitettu alueen suunnittelu? MRL16:n mukaan suunnittelu tulee aloittaa kymmenen vuoden sisään alueen varaamisesta suunnittelutarvealueeksi.

- Hallituksen esitys suunnittelutarvealueista korosti käsitteen vahvaa maankäytön ohjaamisen otetta. Koetteko tämän toteutuneen kunnassanne?

- Kuinka paljon myönteisiä/kielteisiä suunnittelutarveratkaisuja kunnassanne on päätetty?

- Millä tavoin hajarakentamista pyritään vähentämään tulevaisuudessa?

Ohessa kartta kunnan alueelle myönnettyistä pientalojen rakennusluvista vuodesta 2000 vuoteen 2010. Näettekö tarvetta ohjata maankäyttöä suunnittelutarvealueiden avulla tulevaisuudessa? Millä tavoin yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen pyritään vaikuttamaan?

Liite 2 Tutkimukseen haastatellut henkilöt

Tutkimukseen haastateltiin seuraavia henkilöitä:

H1 Markku Lahtinen, Kangasalan kaavoitusarkkitehti (2012)

H2 Tapio Perttula, Kangasalan kaavoituslautakunnan puheenjohtaja (2012)

H3 Ilari Rasimus, Lempäälän kaavoituspäällikkö (2012)

H4 Raimo Siren, Lempäälän kaavoitusjaoston puheenjohtaja (2012)

H5 Seppo Peltola, Ylöjärven ympäristölautakunnan puheenjohtaja (2012)

H6 Seppo Reiskanen, Ylöjärven kaavoitusinsinööri (2012)

Liite 3 Sähköpostikyselyn kysymykset

Kysymys suunnittelutarveratkaisujen seudullisista periaatteista

Hyvä xxxx

Teen pro gradu- tutkielman suunnittelutarvealueiden ohjaavasta vaikutuksesta maankäytön suunnitteluun Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun laitokselle. Olen tehnyt tutkimukseeni teemahaastatteluita kolmesta eri kunnasta. Osana tutkimusta kartoitan seudullisia, yhteisiä periaatteita suunnittelutarvealueiden määrittelyyn ja luvan käsittelyn periaatteisiin.

Olisin erittäin kiitollinen, jos saisin lisätietoa aiheesta alueenne tilanteesta teiltä. Pyrkimyksenäni on siis saada käsitys Suomen kaupunkiseutujen mahdollisesta yhteistyöstä suunnittelutarvealueiden määrittelyssä ja lupakäsittelyn periaatteissa.

- 1) Onko alueellanne seudullista yhteistyötä/kuntayhteistyötä suunnittelutarvealueiden määrittelyssä ja lupakäsittelyn periaatteissa?
 - millä tavoin toimii?
 - jos yhteistyötä ei ole, tulisiko olla?

Liite 4 Sähköpostikyselyyn vastanneet viranhaltijat

H7 * Matti Laitio, ympäristöneuvos, ympäristöministeriö

H8 * Ritva Laine, yliarkkitehti, kuntaliitto

H9 Pekka Elomaa, asemakaava-arkkitehti, Pietarsaaren kaupunki

H10 Timo Alhoke, kehysalueyksikön päällikkö, kaavoitusinsinööri, Salon kaupunki

H11 Marko Luukkonen, yleiskaavapäällikkö, Kouvolan kaupunki

H12 Harri Nieminen, kaavoitusarkkitehti, Vaasan kaupunki

H13 ** Aulikki Graf, seutuarkkitehti, Tampereen kaupunkiseutu

H14 Juha-Pekka Vartiainen, kaavoituspäällikkö, Joensuu

* Ympäristöministeriöön ja kuntaliittoon lähetetyt sähköpostikyselyt eivät kysymyksenasettelultaan olleet samanlaisia kuin kuntaan lähetetyt kyselyt. Ympäristöministeriöön ja kuntaliittoon lähetetyt kyselyt käsittivät kysymyksen suunnittelutarvealueiden seudullisen yhteistyön nykytilanteesta laajemmin, ei kunta/seutukohtaisesti.

** Tampereen kaupunkiseudulle lähetetyssä sähköpostissa kysyttiin Tampereen kaupunkiseudun tämänhetkistä hajakentämisen seudullisten periaatteiden tilannetta, eikä pureuduttu tarkemmin suunnittelutarvealueiden seudulliseen yhteistyöhön.